

LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA. SU FUNCIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL. POSIBILIDADES DE REFORMA

Eduardo Hinojosa Martínez

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. / EL MARCO CONSTITUCIONAL. / INCIDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES. / LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA. / EL NIVEL GUBERNATIVO. / CONCLUSIÓN.

Introducción

La aparición en nuestro panorama jurídico de los Tribunales Superiores de Justicia como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1978 (CE), ha planteando un importante contingente de problemas, presidido por el de la definición misma de la función que debe corresponderles y, de acuerdo con ella, la determinación de su concreta configuración y la de los instrumentos con los que debe contar para su adecuado funcionamiento, aspectos todos ellos que no han dejado de presentar interés desde la promulgación del texto constitucional, ni tan siquiera para el legislador, que en sucesivas ocasiones ha ido perfilando su posición sobre esta cuestión en diversos momentos históricos, mostrando en este presente una especial relevancia en el seno de las reformas generales que pretenden introducirse en la Administración de Justicia, como así refleja el texto del denominado «Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia», suscrito el 31 de mayo de 2001, que debe comprender las medidas necesarias «...para lograr un funcionamiento mas ágil y eficaz del Tribunal Supremo...» así como la redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia «...atendiendo a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías (apartados 1 y 3 del Pacto).

Más recientemente, con fecha de 18 de octubre de 2002, los representantes de los ejecutivos de las respectivas Comunidades Autónomas, en el seno de la XI reunión de la Comisión de Coordinación de las que ostentan competencias en materia de Administración de Justicia, han acordado, entre otras cosas, «...impulsar, dentro del Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, las modificaciones legislativas necesarias para adaptar el Poder Judicial al Estado de las Autonomías, mediante la redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, haciendo realidad el principio de que culminen la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, agotándose ante ellos las sucesivas instancias procesales...».

A este interés tampoco son ajenos los propios órganos de gobierno del Poder Judicial ni sus integrantes, como se comprueba con la lectura de las propuestas del

Consejo General del Poder Judicial, publicadas junto con el Discurso del Presidente del Consejo y del Tribunal Supremo y con las observaciones de sus diversas Salas, alguno de sus Magistrados y de diversos Tribunales Superiores de Justicia, en el volumen titulado *Del modo de arreglar la Justicia* (Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2000).

Ésta, pues, parece una ocasión oportuna para intentar aportar alguna luz sobre aquellas cuestiones, lo que se llevará a cabo partiendo de la descripción del marco constitucional con el que se cuenta para configurar o definir estos órganos jurisdiccionales, examinando posteriormente las concretas opciones que el legislador ha acogido en su desarrollo y tratando de precisar los inconvenientes que estas opciones presentan y las posibles modificaciones que en ellas pueden introducirse.

El marco constitucional

Antecedentes constitucionales

Fundamentalmente, ese marco constitucional relacionado con los Tribunales Superiores de Justicia puede encontrarse en el principio de unidad jurisdiccional, que según el artículo 117.5 CE, constituye la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, en el artículo 123 CE, que se refiere al Tribunal Supremo como el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, y que extiende su jurisdicción a toda España, y asimismo, en el contenido del artículo 152.1.2º CE, que al ocuparse de la organización institucional de las Comunidades Autónomas se ocupa de los Tribunales Superiores de Justicia, estableciendo que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, cada uno de ellos culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad, precisando además que las sucesivas instancias procesales se agotarán, en su caso, ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia. También en relación con las funciones no jurisdiccionales que los Tribunales Superiores pueden ejercer, debe tenerse en cuenta lo establecido por el artículo 122.2 CE, que con configura el Consejo General del Poder Judicial como su órgano de gobierno.

En último extremo, según se verá, el entendimiento de este conjunto de previsiones constitucionales relacionadas directamente con la existencia de esos nuevos órganos judiciales no puede separarse del contexto en el que se inserta y, más concretamente, del modelo de estructura territorial del poder que también novedosamente introduce la Constitución Española de 1978 con la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2 y 147 y siguientes de la Constitución).

Pues bien, el comentario de este grupo normativo de rango superior debe comenzar por la referencia a sus precedentes y entre ellos a las Audiencias Territoriales, aunque sólo sea para insistir una vez más en su impropio identificación con los Tribunales Superiores de Justicia que la Constitución contempla, rechazada hoy por el marco constitucional vigente y, sobre todo, por la configuración autonómica del Estado. Así lo destaca el Tribunal Supremo en sus propuestas de reforma, incluidas

en el volumen citado *Del modo de arreglar la Justicia* (página 94), y también lo hacía DE CASTRO FERNÁNDEZ, J. (1983, 17), para quien «...el Tribunal Superior de Justicia, vértice de la planta judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma, no es un efecto de la mera transformación o reconversión de la Audiencia Territorial; constituye un órgano con propia sustantividad en el que se inserta la Audiencia del Territorio, pero con rango superior a ésta...».

De hecho, la impresión que podía extraerse de la propia Constitución y de su primer desarrollo, contenido en los Estatutos de Autonomía, no era otra que la integración de las Audiencias Territoriales en el seno de esos otros órganos judiciales, es decir, de los Tribunales Superiores de Justicia, como establecía expresamente la disposición adicional 4ª, que preveía su posible mantenimiento en las Comunidades donde tuvieran su sede más de una, y que tuvo su reflejo en el artículo 48.2 del Estatuto andaluz, según el cual, «...se mantienen las Audiencias Territoriales de Granada y Sevilla, quedando formalmente integradas en la estructura y organización del Tribunal Superior de Justicia...». En parecidos términos, sin referirse al mantenimiento de la Audiencia de Barcelona, el artículo 19 del Estatuto catalán contemplaba su integración en el Tribunal Superior, con términos en los que podía caber tanto aquel mantenimiento como la denominada «integración por absorción» (F. FERNÁNDEZ VILLAVICENCIO ARÉVALO, 1990, 793), acogida finalmente por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial de 1985 (LOPJ).

No obstante, a pesar de la diferencia sustancial que separa a estos órganos, tanto por constituir las Audiencias una de las piezas empleadas en la construcción de los Tribunales Superiores de Justicia, como por el importante elemento interpretativo histórico que proporcionan para comprender la naturaleza de esos nuevos órganos judiciales y la regulación que hoy los rige, merece la pena recordar algún aspecto del origen más próximo de aquellos otros, a los que se referían como Reales Audiencias los artículos 262 y siguientes de la Constitución de 1812 y el Real Decreto de 26 de enero de 1834, que las creó y estableció el territorio de cada una, designándolas como los «Tribunales superiores del territorio», y atribuyéndoles el conocimiento de «...todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, según lo determinen las leyes; y también las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que prevengan las leyes, dando cuenta al Rey...».

Curiosamente, el artículo de 262 de la Constitución gaditana disponía ya que «...todas las causas civiles y criminales se fenecerán dentro del territorio de cada audiencia...», previsión que reiteraba el citado Real Decreto de 26 de enero de 1834 al disponer que «...todos los negocios civiles y criminales, incluso los de hidalguía y tenutas, han de quedar definitivamente terminados y concluidos en los respectivos Tribunales superiores del territorio, salvo los recursos de ley ante los supremos de la corte...», y que quedó incorporada al artículo 57 del Reglamento Provisional para la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1835.

La evolución histórica posterior fue perfilando órganos judiciales distintos, más apegados a la territorización del Estado, como el Tribunal de Casación de Cataluña, al que de acuerdo con las amplias atribuciones que en esta materia la

Constitución de 1931 confería a las regiones, se refería el artículo 12 del Estatuto Exterior de 1932, que le reconocía jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas en las que la «legislación exclusiva» correspondiera a la Generalidad, y que fue creado por Ley de 10 de marzo de 1934 partiendo de la subsistencia de la Audiencia Territorial, cuyas decisiones eran susceptibles de casación ante aquel Tribunal. Incluso, en algunos textos anteriores, podía ya observarse la idea de un órgano judicial propio del territorio con funciones diversas de las Audiencias, como ocurría (según relata L. M. CAPELL I BREGADA -1983, 368-) con las Bases para la Constitución Regional Catalana de Manresa, de 1892, que hablaba del restablecimiento de la antigua Audiencia de Cataluña (base 8ª), o el Estatuto aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad de Cataluña en 20 y 25 de enero de 1919, que contemplaba ya para materias relacionadas con la instituciones regionales la sustanciación del recurso de casación ante una Sala especial de la Audiencia Territorial de Barcelona, así como la competencia de ésta para la resolución de recursos dirigidos frente a actuaciones de la Generalidad. Se trata, pues, de órganos distintos en los que se integran orgánicamente las antiguas Audiencias o que se configuran como superiores de ellas.

De otro lado, el artículo 259 de la Constitución de 1812 contemplaba la existencia en la Corte de un tribunal, «...que se llamará Supremo Tribunal de Justicia...», y al que se le atribuían entre otras funciones la de conocer de los «...recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo...», así como «...oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes...».

Se atisbaba allí lo que posteriormente, a partir de la Instrucción de Procedimiento Civil de 30 de septiembre de 1853, sería el recurso de casación, instaurado por los revolucionarios franceses a través del Decreto de 27 de noviembre-1 de diciembre de 1790) como medio de control de los órganos del Poder Judicial, con origen remoto en el Conseil des parties del antiguo régimen y que, como es suficientemente conocido, evolucionó posteriormente hasta su actual conformación como instrumento ordenado a hacer efectivos los principios de legalidad y de igualdad en la aplicación del Derecho, aspecto este sobre el que más adelante se insistirá.

Además de la Constitución gaditana y la vigente de 1978, sólo la republicana de 1931 se refería al Tribunal Supremo al regular las competencias exclusivas del Estado (artículo 14.11) y la figura de su Presidente (artículos 96 y 97). Ninguna otra mención del Alto Tribunal puede encontrarse en las restantes constituciones españolas, aunque el proyecto de Constitución de 1873 se ocupaba de regular el «Tribunal Supremo Federal», que «...se compondrá de tres magistrados por cada Estado de la Federación...» (artículo 73), que «...elegirá entre sus magistrados a su Presidente...» (artículo 74) y al que habría de corresponder la decisión de «...los litigios entre los Estados...», así como «...las funciones jurídicas ordinarias que determinen las leyes; (en) los conflictos que se susciten sobre inteligencia de los tratados; (en) los conflictos entre los Poderes públicos de un Estado; y (en) las causas formadas al Presidente, a los ministros en el ejercicio de sus cargos, en los asuntos en que la Nación sea parte...».

El artículo 248 de la Constitución de 1812, garantizaba también la existencia de «un solo fuero» para toda clase de personas (con ciertas excepciones para eclesiásticos y militares; artículos 249 y 250), dando así cobijo al principio de unidad jurisdiccional, que encontró su posterior reflejo en el artículo 4 de la Constitución de 1837, en el Decreto-Ley de 6 de diciembre de 1868, de Unificación de Fueros, y en los artículos 91 de la Constitución de 1869, 75 de la de 1876 y 95 de la Constitución de 1931.

En último extremo, con orígenes franceses e italianos recientes (que describe P. ANDRÉS IBÁÑEZ -1998-), la tradición constitucional española no recoge figura análoga alguna al actual Consejo General del Poder Judicial.

Elaboración de los preceptos constitucionales

Por su parte, el anteproyecto de la Constitución vigente enviado a las Cortes (BOCG de 5 de enero de 1978), incluía un artículo 113 relativo al Tribunal Supremo, con texto casi idéntico al que definitivamente fue aprobado, como así ocurrió con el del artículo 107.3 del anteproyecto, relativo al principio de unidad jurisdiccional, que sin alteración alguna pasó al definitivo apartado 5º del artículo 117 CE.

La inclusión en la Constitución de la referencia a los Tribunales Superiores de Justicia (aspecto sobre el que conviene consultar la detallada exposición de P. CALDERÓN CUADRADO -1997-) sí sufrió importantes vicisitudes desde la formulación del anteproyecto, que fuera del ámbito de la organización institucional de las Comunidades Autónomas, concretamente, en el seno de la regulación del Poder Judicial (artículo 112.4), seguía refiriéndose a las Audiencias Territoriales, estableciendo que su ámbito de competencia «... no excederá, en ningún caso, del correspondiente al Territorio Autónomo...», mención que desapareció en el texto elaborado por la Ponencia constitucional (BOCG de 17 de abril de 1978), que aún no contemplaba a los Tribunales Superiores ni siquiera en el apartado 7º de la disposición adicional, que en términos análogos a los adoptados que posteriormente por el definitivo artículo 152.1 CE, definía ya la organización institucional de las Comunidades Autónomas que hubieran utilizado el procedimiento especial de acceso a la autonomía.

Fue en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (BOCG de 1 de julio de 1978) cuando se otorgó al precepto (que entonces era el artículo 146.1) el texto aprobado primero por el Congreso (BOCG de 24 de julio de 1978) y, finalmente, por la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOCG de 28 de octubre de 1978). Concretamente, es bien sabido que la previsión constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia se debió la enmienda defendida por el Diputado Sr. Roca Junyent, de Minoría Catalana, que consideraba con ello consagrada «...la necesidad de que las Comunidades Autónomas, en esta fase, diríamos en la que acceden a mayor nivel de competencias, cuenten inequívocamente con un Tribunal Superior de Justicia...», no ocultando que, «...desde mi perspectiva territorial, con ello estamos intentando recuperar, en una línea constitucional actual, lo que fue para la Generalidad el Tribunal de Casación...», precisando además que «...no se trata de sustituir al Tribunal Supremo, porque precisamente se

menciona explícitamente en la enmienda sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 115 lo cual quiere decir que tiene jurisdicción en todo el ámbito del Estado. Lo que se hace es crear un Tribunal Superior de Justicia en cada una de las Comunidades Autónomas, que agote las sucesivas instancias procesales iniciadas en esta Comunidad Autónoma; pero se agotan aquí; sin perjuicio, evidentemente, de la competencia del Tribunal Supremo y, por tanto, muy claramente del recurso de casación...» (Diario de Sesiones de 16 de junio de 1978).

La Comisión Constitucional del Senado (BOCG de 6 de octubre de 1978) se refería al recurso de casación como medio de ejercicio de su competencia por el Tribunal Supremo. Según decía la propuesta, «...dejando a salvo lo dispuesto por el artículo 122 y la competencia en materia de casación que corresponde al Tribunal Supremo en todo el territorio nacional, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...». Además, la Comisión recuperó la referencia a las Audiencias Territoriales, previendo su obligado mantenimiento en aquellas Comunidades Autónomas donde coincidieran más de una, lo que se hizo con la finalidad de atender al problema político que podría representar su desaparición en los territorios que se hallaban en esa situación. Aquella precisión fue eliminada por el Pleno de la Cámara Alta, que envió a una disposición adicional —la 4ª— la previsión del mantenimiento en aquellos casos de las Audiencias Territoriales, aunque contemplándola no como obligatoria sino como facultativa para los Estatutos de Autonomía (BOCG 13 de octubre de 1978).

Finalmente, el artículo 112.2 del anteproyecto se refería el Consejo General del Poder Judicial, como el «...órgano de gobierno de la administración de Justicia...», referencia que, significativamente la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sustituyó por la que asumió definitivamente («...es el órgano de gobierno del mismo...»).

El principio de unidad jurisdiccional

En cuanto al significado y alcance de esas reglas y principios constitucionales, del principio de unidad jurisdiccional interesa destacar sus dos aspectos básicos, el primero de índole subjetiva, que implica el sometimiento de todos los ciudadanos a unos mismos órganos judiciales, y el segundo de alcance objetivo o territorial, que impide o prohíbe la existencia de tribunales distintos en las diversas partes del territorio del Estado. Como explica M. A. APARICIO (1980, 106), «...la unidad jurisdiccional (...) ofrece dos vertientes complementarias: por un lado, se opone a las jurisdiccionales especiales que proliferaron en el régimen anterior en cuanto son impropias de un auténtico Estado de derecho (de ahí que se prohiban los tribunales de excepción, los tribunales de honor y la actividad jurisdiccional de la Administración en cuanto pueda imponer sanciones que comporten privación de libertad). La importancia de este elemento subjetivo de la unidad jurisdiccional llega incluso a trascender sobre los derechos fundamentales de los afectados y, concretamente, sobre el derecho al juez predeterminado por la ley que garantiza el artículo 24 de la CE, que, como tiene dicho el Tribunal Constitucional, puede verse violentado con el desconocimiento de las exigencias derivadas de aquel prin-

cipio (Sentencias 75/1982, 105/1985, 60/1991 y 117/1996). Mas, por otro lado, la unidad jurisdiccional es simultáneamente unidad territorial dentro del ámbito del Estado considerado como organización política general y no como Estado-aparato central, al determinar (artículo 122.1) que los jueces y magistrados formarán un cuerpo único...».

En esta segunda faceta, el principio se muestra como un seguro o límite constitucional frente a la territorialización del Poder Judicial, lo que hace, precisamente, que los textos constitucionales lo contemplan de forma expresa cuando el Estado se descentraliza (en regiones, territorios autónomos o estados), garantizando así que esa descentralización no alcance a la organización judicial o, mejor dicho, que sólo la alcance en la medida en que expresamente se autorice. Por ello, cuando la territorialización resulta verdaderamente intensa, alcanzando incluso al Poder Judicial, el principio de unidad jurisdiccional (o de fuero) se garantiza sólo en su aspecto subjetivo, como ocurrió durante la vigencia de la Constitución de la II República, que únicamente reservaba al Estado la materia relativa a la «...jurisdicción del Tribunal Supremo...», dejando a salvo «...las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales...» (artículo 14.11), lo que hizo posible hablar de potencial fragmentación de la unidad y coordinación de aquel Poder Judicial (S. DOMÍNGUEZ MARTÍN -1983, 644-) o de su inexistencia (así lo afirmó llanamente Azaña, como comenta J. TOMÁS VILLARROYA -1983, 2621-); en esta situación la Constitución sólo asegura el tratamiento igual de los ciudadanos en cualquier parte del territorio, aunque la organización judicial sea distinta en cada una de esos lugares, al modo en que algún sector doctrinal (entre otros I. DE OTTO, 1985, 355; y L. LÓPEZ GUERRA, 1990, 83) interpreta la previsión sobre la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, que consagra el artículo 139.1 de la vigente Constitución.

Entendido de esta forma, el principio de unidad jurisdiccional, como ocurre con su exponente mayor de unidad del Estado (artículo 2.1 CE), es el fundamento mismo de la organización judicial, de forma tal que si sólo a la vista de ese principio general de unidad del Estado puede comprenderse el reconocimiento de las autonomías de las nacionalidades o regiones, del que funciona como límite intrínseco, sólo también en el seno de aquel principio de unidad jurisdiccional es posible entender las exigencias constitucionales dirigidas a la consecución de una mayor o menor territorialización de la Administración de Justicia o del Poder Judicial.

El Tribunal Supremo y su función constitucional

Las escasas ocasiones en que el Tribunal Supremo ha sido mencionado en los anteriores textos constitucionales (como se dijo, sólo se reguló en la de 1812, que trataba de establecerlo, e incidentalmente en la de 1931) revela ya la importancia de su expresa contemplación en la Constitución actualmente vigente, que, como ocurría con otras etapas de descentralización constitucional del poder, forma parte del conjunto de previsiones del más alto rango destinadas a garantizar el principio de unidad del Estado y, en particular, de la jurisdiccional.

En efecto, de la combinación de este principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE) con el resto de las previsiones constitucionales que lo refieren

(artículos 123 y 152 CE), se ha venido extrayendo la función propia del Tribunal Supremo en el nuevo marco constitucional, que vendría constituida por la garantía de la unidad del Ordenamiento Jurídico y la efectividad de los principios de igualdad y de legalidad. Como señaló J. DELGADO BARRIO (En *Del modo de arreglar la justicia*, XXXVII) «...las exigencias concurrentes de los mencionados principios definen la función del Tribunal Supremo, que será la de garantizar una aplicación judicial de la ley correcta, uniforme y razonablemente previsible...». La misma opinión expresan J. M. SERRANO ALBERCA y E. ARNALDO ALCUBILLA (2001, 2069), para quienes «...al Tribunal Supremo corresponde la esencial función de fijar y unificar la interpretación judicial de todo el Ordenamiento jurídico, con el fin de garantizar su aplicación e interpretación uniforme en todo el territorio nacional...».

Sin embargo, la cuestión no es ya tan clara cuando se trata de concretar el alcance de esta función, que plantea problemas de importancia en dos ámbitos distintos, como lo es, de un lado, el de las funciones del Tribunal Constitucional, dejadas a salvo por el propio artículo 123 CE cuando se refiere a lo dispuesto en materia de «...garantías constitucionales...», cuestión cuya trascendencia actual no puede negarse a la vista de los importantes conflictos surgidos entre ambos órganos (como el originado a raíz de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 31 de noviembre de 1996; casación 872/1993, y desarrollado a través de las posteriores de 20 de julio de 2000; casación 872/1993, y de 5 de noviembre de 2001; casación 2827/1993, y las del Tribunal Constitucional 115/2000 y 186/2001), que han llevado incluso a proponer la supresión del amparo constitucional frente a resoluciones judiciales y la ultimación en tales casos ante los Tribunales ordinarios de las garantías de los derechos fundamentales (en este sentido se pronuncia O'CALLAGHAN, X, -2001, 407-). Con todo, no parece que, al menos de una forma directa, esta cuestión pueda afectar al objeto de este estudio, como no sea para poner de manifiesto la posibilidad de utilización de los Tribunales Superiores de Justicia como instancia última judicial para la resolución de ciertas cuestiones de esta índole, evitando así esos roces institucionales (como parece que se pretende con la atribución a aquellos órganos del recurso extraordinario por infracción de ley procesal regulado por los artículos 468 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil -LEC-, pendiente de confirmación por ley orgánica).

Como es natural, más interés presenta ahora la cuestión relativa a la precisión de las funciones del Tribunal Supremo respecto de las que han de reconocerse a los Tribunales Superiores de Justicia, problema que sólo parece posible resolver atendiendo precisamente a las peculiaridades que de acuerdo con la propia Constitución debe asumir el funcionamiento de esos Tribunales y cuyo examen se aborda seguidamente.

Los Tribunales Superiores de Justicia. Su función de acuerdo con la Constitución

Como se ha dicho hasta la saciedad (por ejemplo, C. CLIMENT GONZÁLEZ -1984-, J. GARBERÍ LLOBREGAT -1985-, o L. LÓPEZ GUERRA -2001, 45-), el principio de unidad constitucional (de forma distinta a lo ocurrido en otros momentos constitucionales) impide admitir la existencia de poderes judiciales autónomi-

como y, concretamente, obliga a considerar a los Tribunales Superiores de Justicia como órganos del Poder Judicial, no «de» las Comunidades Autónomas, sino «en» las Comunidades Autónomas. Frente a la territorialización del resto de los Poderes del Estado (legislativo y ejecutivo), que se distribuye entre las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos y las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones, puede decirse que el Judicial ha permanecido en el plano del Estado que integra lo que el Tribunal Constitución ha descrito como «...la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española...» (STC 32/1981).

Es más, acorde a la consideración de esos órganos judiciales como órganos del Estado (entendido en ese sentido global o general), según lo que el Tribunal Constitucional tiene declarado, tampoco puede encontrarse en la Constitución reserva competencial alguna en su favor. Según la Sentencia constitucional 114/1994 el artículo 151.1 CE «...nada dice sobre cuáles sean las competencias objetivas que puedan corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador, según lo dispuesto en el artículo 117.1, inciso final, CE...», observación de la que partió la Sentencia 91/1998 (cuyo fallo reiteró la Sentencia 133/1998) para justificar la posible atribución por Ley a la Audiencia Nacional del conocimiento de recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos (que, más tarde, fue atribuido a los Tribunales Superiores de Justicia por la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -LJCA-).

Con todo, el texto constitucional sí contiene algunas precisas indicaciones que inciden en este concreto aspecto de la organización judicial y, lo que es más importante, un conjunto de principios o reglas que imponen determinados esquemas organizativos y que atendida a la naturaleza normativa de la Constitución deben ser respetados. Como es bien sabido, las Constituciones actuales no limitan sus normas a las tradicionales dirigidas al establecimiento de órganos del Estado o a la garantía de los derechos de los ciudadanos, sino que, como señaló I. DE OTTO (1998, 29), «...predeterminan con mayor intensidad el ordenamiento al regular más *in extenso* la organización del poder público y diversificar las normas de contenido más allá de la garantía de los derechos fundamentales. Para ello no solamente se detallan más la prescripciones constitucionales sino que, además, se introducen *principios* relativos a la organización del poder público y a su inserción en la sociedad, se señalan *finés* a perseguir, se imponen *mandatos al legislador* y, por último, se garantizan *instituciones*...». Del mismo modo que el artículo 53 CE ordena reconocer, respetar y proteger los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I) informando la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, también los grandes principios o cláusulas constitucionales poseen valor normativo en sí mismos con independencia del que es atribuible a las concretas previsiones constitucionales que los particularizan.

Aplicado todo ello al particular extremo de que ahora se trata, se comprenderá bien fácilmente que la configuración de los órganos judiciales y concretamente, de los Tribunales Superiores de Justicia, ha de tener en consideración no sólo las precisas y concretas normas que la Constitución contiene sobre ellos, sino

también aquellos otros principios y reglas constitucionales y, entre ellos, la cláusula de Estado autonómico que los artículos 2 y 137 de la Constitución consagran, cláusula que ciertamente, aunque no constituye una regla directamente destinada a regular la configuración de los órganos del Poder Judicial, sí debe ser también respetada y hecha efectiva en su funcionamiento por tales órganos y, por lo tanto, en el ejercicio de la función que tienen asignada, lo que incluso puede llegar a incidir sobre su propia naturaleza y hacerlos distintos de aquellos otros que en etapas anteriores no contaban con aquel contexto constitucional, haciendo además obligada la adopción, en la medida en que sea necesario o conveniente, de los modelos de organización y funcionamiento más adecuados para el efectivo funcionamiento de aquella cláusula constitucional.

De esta forma, si la Constitución parece haberse limitado a garantizar directamente la existencia del escalón judicial autonómico estableciendo la figura orgánica que ha de culminar la organización en cada Comunidad Autónoma, sometiendo en lo demás esa organización al principio de unidad, el legislador no ha dudado en adecuar su estructura territorial a la nueva ordenación que en este aspecto asumen los otros dos poderes del Estado, estableciendo así el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que «...el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas...».

La propia función gubernativa de los órganos del Poder Judicial se adecua también en mayor o menor medida a aquella estructura territorial del Estado, aunque para ello no se haya estimado necesario o posible acudir a la creación de los discutidos consejos territoriales o autonómicos, que podrían desconocer las previsiones constitucionales sobre el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de aquél, considerándose suficiente, al menos por el momento, la atribución a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de ciertas funciones en este sentido (bien como propias o por delegación), en la forma ya propuesta hace tiempo por algún sector (por ejemplo, por S. DOMÍNGUEZ MARTÍN, -1983, 640-) y como indicaba el Libro Blanco de 1997, que proponía «...potenciar su papel (el de tales Salas de Gobierno) como órgano de gobierno interno de los jueces en las respectivas Comunidades Autónomas, incluyendo en su caso las delegaciones de funciones que el Consejo General del Poder Judicial estimara conveniente efectuar...» (delegaciones ya contempladas en artículo 4.º del Reglamento 1/2000, de 26 de julio, de Órganos de Gobierno de los Tribunales), logrando así su «...conversión en auténticos órganos generales de gobierno interno del Poder Judicial en sus respectivos territorios...».

De igual forma, la función jurisdiccional del Poder Judicial debe adecuarse al nuevo Estado de las Autonomías, que sólo podrá ser plenamente efectivo si todos los Poderes públicos, incluido aquél, orientan su actividad al cumplimiento de la cláusula constitucional que lo consagra y que, entre otras cosas, determina la existencia de ordenamientos autonómicos (más o menos autosuficientes) en convivencia con otro estatal (que podrá considerarse de carácter más o menos intersticial respecto de aquellos otros), articulados ambos en un supraordenamiento constitucional que los rige y ordena sus relaciones, y cuyo adecuado funcionamiento exige dotar a los órganos judiciales que deben aplicarlo de una organización y de unos instrumentos de funcionamiento apropiados a este fin. Como lúci-

damente ha significado LÓPEZ GUERRA, L. (2001, 42) «...la garantía de la protección y puesta en práctica de los principios, constitucionales y estatutarios, que rigen el Estado de las Autonomías y la correspondiente distribución competencial, se encomienda no sólo a los poderes de las Comunidades Autónomas sino a *todos* los poderes del Estado, y, desde luego, y entre ellos, al Poder Judicial; de manera que éste, sin ser un poder *de* las Comunidades Autónomas, es un poder del Estado de las Autonomías, y por ello, se encuentra vinculado a seguir y proteger los principios que lo rigen...».

En definitiva, como titulares de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 CE) de acuerdo con el sistema de fuentes establecido y, por lo tanto, con sometimiento pleno y exclusivo al imperio de la ley, los órganos de Poder Judicial deben también garantizar la efectividad del Estado de las Autonomías, lo que sólo es posible lograr atendiendo a las exigencias derivadas de esa cláusula fundamental de nuestro Ordenamiento jurídico, en la estructuración y funcionamiento de tales órganos y en particular de los Tribunales Superiores de Justicia, como aquellos que, precisamente, deben culminar la organización judicial en cada Comunidad y sobre todo atribuyéndoles como función esencial la fijación de criterios jurisprudenciales en relación con el Derecho autonómico, garantizando también así en ese ámbito, la efectividad de los principios de seguridad, legalidad e igualdad.

Todo ello, además, teniendo en cuenta que no existe una única solución válida al respecto. Se trata de garantizar uno de los grandes principios que presiden el modelo constitucional de Estado, modelo que la propia Constitución configura como un proceso paulatino, no perfeccionable en un momento determinado sino sujeto a evolución y que, por lo tanto, aunque excluya algunas soluciones organizativas o funcionales contrarias a aquel principio, permite asumir como válidas una variada gama de modelos.

Por otro lado, la función constitucional que corresponde al Tribunal Supremo y a la necesaria moderación del alcance de sus atribuciones para su posible cumplimiento efectivo, hace que la tarea de los Tribunales Superiores deba ser también considerada como complementaria respecto de la que corresponde al Alto Tribunal, cuya efectividad requiere la colaboración del resto de la estructura judicial y muy particularmente de esos Tribunales, que con el ejercicio de su función jurisdiccional hacen posible el normal ejercicio de las atribuciones de aquél.

Ni que decir tiene que esa doble incidencia constitucional, que en este caso matiza y modula la jurisdiccional, se manifiesta de manera diferente en cada uno de los órdenes jurisdiccionales en atención al grado de intervención que las Comunidades Autónomas posean en la conformación de cada una de las ramas del Ordenamiento en las que desenvuelven su actividad, ya que si en el orden civil y, sobre todo, en el contencioso-administrativo, donde las atribuciones normativas autonómicas son especialmente intensas, aquella incidencia se produce en sus dos aspectos, en los órdenes penal y social, cuyas respectivas materias se encuentran dominadas por las competencias estatales (artículo 149.1.6ª y 7ª CE), el ejercicio de la jurisdicción por parte de los Tribunales Superiores queda caracterizado casi exclusivamente (en lo que ahora importa) por aquella finalidad de complemento de la función del Tribunal Supremo.

El desarrollo constitucional

Con el marco constitucional expuesto, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, previeron con carácter de generalidad el establecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia, destacando en esta primera regulación la potenciación de las competencias civiles de tales órganos, a los que la Ley Orgánica atribuyó la resolución del recurso de casación fundado en la infracción de Derecho Civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma cuando así lo dispusiera el correspondiente Estatuto (artículo 73.1.a), lo que así ocurrió con los del País Vasco (artículo 14.1.a), Cataluña (artículo 20.1.a), Galicia (artículo 22.1.a), Murcia (en relación con su derecho consuetudinario; artículo 35.1.a), Valencia (artículo 40.1.a), Navarra (artículo 61.1.a), Extremadura (en relación con el Fuero de Baylío y sus demás instituciones de derecho consuetudinario; artículo 42), y Baleares (artículo 52.1.a). Además, en este orden civil se puso especial interés en resaltar el recurso de casación como medio de cumplimiento de la función asignada a los Tribunales Superiores y al propio Tribunal Supremo (también en el resto de los estatutos).

Esta inicial orientación fue sin duda propiciada por la preexistencia de del Derecho foral o especial propio de cada una de aquellas Comunidades Autónomas así como por la conformación básica de la planta de los Tribunales civiles, sustentada en la existencia de Juzgados de Primera Instancia, Audiencias Provinciales con funciones de Tribunal de apelación, y en la tradicional atribución al Tribunal Supremo del recurso de casación civil, que habría de atribuirse a los nuevos Tribunales Superiores cuando el recurso se fundara en Derecho foral o especial, sustituyendo a aquél en esa tarea.

El artículo 5.4 LOPJ completó el modelo con la atribución de la competencia al Tribunal Supremo cuando el recurso se basara en la infracción de normas constitucionales, peculiaridad que fue objeto de duras críticas con fundamento en la facilidad con la que, encontrando una norma constitucional que pudiera considerarse vulnerada por la sentencia recurrida, era posible someterse al fuero del Alto tribunal (F. FERNÁNDEZ VILLAVICENCIO ARÉVALO -1990, 800-), pero que no bastaron al Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad del precepto, por considerar que «...el conocimiento de dichos recursos por el Tribunal Supremo y no por cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia está justificado en el carácter de órgano supremo que le atribuye el artículo 123.1 CE y por la necesidad de una interpretación y aplicación unitaria de los preceptos constitucionales en lo que puede considerarse Derecho civil constitucional, Derecho privado constitucional o Derecho civil en la legalidad constitucional, que sólo puede lograrse a través de la Jurisprudencia de dicho Tribunal Supremo, ya que a tal efecto resulta insuficiente, dado su ámbito objetivo, el recurso de amparo constitucional, limitado a los derechos fundamentales de los artículos 14 a 29, además del derecho de objeción de conciencia del artículo 30 -artículos 53.2 y 161.1.b) CE y 41.1 LOTC-...» (STC 56/1990).

En este aspecto, las previsiones estatutarias y de la Ley Orgánica del Poder Judicial se hicieron efectivas a través del artículo 54 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que remitía la tramitación del recur-

so de casación a las normas generales de la Ley de Enjuiciamiento Civil (profundamente modificadas por la Ley 34/1984, de 6 de agosto), con una serie de peculiaridades, entre las que destacaba, la referida atribución al Tribunal Supremo de la casación fundada en la infracción de preceptos constitucionales.

En lo que respecta al orden penal, la exclusividad de la competencia del Estado sobre esta materia y la más que criticable pervivencia e incremento progresivo de toda una organización judicial central presidida por la Audiencia Nacional, determinó que la Ley Orgánica de 1985 (artículo 73.3) se limitara a atribuir a los Tribunales Superiores la competencia para el conocimiento de las causas a ellos reservadas en los Estatutos, relacionadas con determinadas personas o cargos autonómicos (básicamente, miembros de la Asamblea Legislativa, Presidente y Consejeros; en este sentido, artículos 31 y 38 EC), añadiendo también la de Jueces, Magistrados y miembros del Ministerio Fiscal por delitos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, competencia que la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, amplió a los recursos de apelación establecidos por las leyes, precisamente, para habilitar dicho recurso frente a las sentencias dictadas por el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado, contra los autos también dictados por el Magistrado Presidente al resolver las cuestiones previas a que se refiere el artículo 36 de la Ley Orgánica 5/1995, y frente a los dictados por las Audiencias Provinciales en procedimientos ordinarios, resolutorios de ciertos artículos de previo pronunciamiento, que aquella ley introdujo igualmente en la de Enjuiciamiento Criminal.

Para la competencia «marginal» (I. DE OTTO PARDO -1987, 3121-) que en la materia propia del orden social asumen las Comunidades Autónomas, el artículo 75 LOPJ consideró suficiente reconocer a los Tribunales Superiores el conocimiento y resolución de las controversias entre trabajadores y empresarios de ámbito no superior al del territorio correspondiente, que para el caso contrario el artículo 67 de la Ley Orgánica atribuyó a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, reglas que se completaron con la asignación a aquellos órganos, por el mismo artículo 75 LOPJ, de la resolución de los recursos que la ley estableciera contra las resoluciones de los Juzgados de lo Social, y que se desarrollaron en la Ley de Procedimiento Laboral (Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, sustituido por el aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril), con la regulación del recurso de suplicación, atribuido a los Tribunales Superiores de Justicia frente a las sentencias de los Juzgados de lo Social, y del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, a interponer contra las Sentencias dictadas en única instancia por aquellos Tribunales o por la Audiencia Nacional, con su modalidad excepcional de unificación de doctrina, importada del contencioso-administrativo. Se sustituyó así el sistema de la Ley de 1980 (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio), que separaba por materias el ámbito de la suplicación y la casación, atribuyendo aquel recurso al Tribunal Central de Trabajo y la casación al Tribunal Supremo.

Por su parte, en cuanto al orden contencioso-administrativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial basó su modelo orgánico en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con el añadido de

la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En el plano funcional la Ley Orgánica contemplaba ya el recurso de casación (artículo 58.2), que, dada su originaria y consabida utilidad como medio de control político garantizador de la correcta aplicación de la ley por los órganos judiciales, no había aparecido aún en este ámbito, regido por un sistema de jurisdicción administrativa (retenida o delegada), en el que sus funciones se venían cumpliendo a través de la apelación, del recurso de revisión, entre cuyos motivos se incluía el de la posterior unificación de doctrina, y de la apelación en interés de la Ley, creada por Decreto del Gobierno provisional de la República, de 8 de mayo de 1931, ratificado por la Ley de 18 de agosto del mismo año (sobre el que puede verse el trabajo de L. COSCULLUELA MONTANER -1983-). Además, la Ley Orgánica de 1985 (en aquel mismo artículo 58.2) mencionaba el recurso de revisión ante el Alto Tribunal y se refería a los recursos contra las decisiones de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (artículo 74.2), cuyo conocimiento se atribuía a los Tribunales Superiores de Justicia.

La puesta en funcionamiento del modelo diseñado requería ciertas operaciones previas, como lo era, en el caso de la casación, la adopción de un determinado procedimiento, inexistente en el texto de la Ley Jurisdiccional de 1956 y que, como declaró el Tribunal Supremo (Auto de 22 de marzo de 1990), no podía ser suplido por el procedimiento casacional de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo que trajo la inmediata consecuencia del mantenimiento transitorio del recurso de apelación, aunque con las limitaciones contempladas en el artículo 58 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, que exigía su fundamentación en Derecho estatal, como ya establecía la Ley Orgánica para la casación. La regulación procedimental precisa se introdujo finalmente con la Ley 10/1992, de 30 de abril, que reguló ya como tales las casaciones extraordinarias para unificación de doctrina (separándola del recurso de revisión) y en interés de la ley, regulación que ha mantenido sustancialmente la Ley 29/1998, de 13 de julio, y la Orgánica 6/1998, de la misma fecha, que, no obstante, añadieron a aquellas casaciones extraordinarias de unificación de doctrina e interés de ley sus respectivas modalidades autonómicas, a resolver por las Secciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores a que se refieren los artículos 16.4 y 99.3 LJCA.

Por su parte, la previsión de la nueva apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia frente a las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, naturalmente, no pudo hacerse efectiva hasta la puesta en funcionamiento de tales órganos por virtud de aquellas mismas Leyes.

Asimismo, y como una manifestación más de aquel empeño del legislador en constituir una organización judicial central para la Administración del Estado, la Ley Orgánica 6/1998, creó los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo como órganos desconcentrados de la Audiencia Nacional, con atribuciones, fundamentalmente, en materia de función pública y sancionadora, y cuyas sentencias son susceptibles de apelación ante aquélla.

Finalmente, en lo que respecta al plano gubernativo, como se adelantó, descartada por el momento la creación de consejos territoriales, la desconcentración en este ámbito se ha materializado a través de las Salas de Gobierno de los Tribu-

nales Superiores de Justicia, que en su adaptación a la realidad autonómica extienden sus atribuciones no sólo en relación con cada uno de aquellos Tribunales sino respecto de toda la organización judicial radicada en la Comunidad Autónoma, atribuciones que recogió el artículo 152 LOPJ, y que más recientemente han tratado de potenciarse en el Reglamento 1/2000, de 26 de julio, con las que, «...según su naturaleza...», pueda delegarles el Consejo General (artículo 4.s).

Incidencia constitucional en la organización de los Tribunales Superiores

El principio de unidad jurisdiccional y la diversidad de la organización judicial

Una vez descrito el marco constitucional que debe presidir la configuración de los Tribunales Superiores de Justicia y el desarrollo que de él se ha hecho, corresponde ahora intentar precisar las insuficiencias que ese desarrollo padece o las mejoras de que es susceptible, atendida siempre la necesidad de dar cumplimiento a aquel marco constitucional, lo que puede hacerse comenzando por las concretas implicaciones que sobre la organización territorial del Poder Judicial conlleva el principio de unidad jurisdiccional, como podría ocurrir concretamente con la uniformidad de la estructura judicial, que, según se propugnó en un principio por algún sector, debe tener «...un ámbito de aplicación general para todo el Estado cualquiera que sea el funcionamiento y articulación de las respectivas instancias políticas. De esta forma, como ocurrirá con el Tribunal Constitucional, el Poder judicial se plantea como un mecanismo de cierre en la coherencia y aplicación del sistema jurídico, al margen de la especificidad del lugar y esfera en que opere...» (M. A. APARICIO -1980, 108-).

De acuerdo con esta tesis, el principio de unidad jurisdiccional impediría pensar en una diversidad organizativa judicial por razón del territorio, excluyendo así la subsistencia de tribunales especiales. De hecho en este principio ha encontrado justificación la desaparición de algunos órganos judiciales, como ha ocurrido con los Tribunales Arbitrales de Censos de Cataluña, suprimidos por la disposición adicional 6ª LOPJ, y que, según afirmó el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 56/1990, no podían ampararse en las especialidades procesales derivadas de las peculiaridades del Derecho civil sustantivo de Cataluña, a que se refieren los artículos 149.1.6 CE y 9.3 del Estatuto catalán «...al representar, conforme a la naturaleza expuesta, una genuina materia de ordenación del Poder Judicial que atañe, incluso, a la unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE)...».

Con todo, el que la eliminación de estos órganos judiciales haya encontrado cobijo en el principio de unidad jurisdiccional o, más precisamente, en la competencia estatal para su desarrollo (que es como debe entenderse la declaración constitucional referida), tampoco quiere decir que dicho principio imponga la absoluta uniformidad de la estructura judicial, que, por el contrario, podrá y deberá asumir las peculiaridades territoriales que sean convenientes o necesarias para atender adecuadamente los condicionamientos que derivan de otras reglas o principios constitucionales, como así sucede con la cláusula de Estado autonómico y con la diversidad que le es propia, de lo que es buena muestra las especialidades que presenta el Orden civil en las Comunidades con Derecho foral o especial propio, o la posibili-

dad de creación en los Tribunales Superiores de Justicia de más de una Sala de lo Social o de lo Contencioso-Administrativo, que autoriza el artículo 78 LOPJ.

Problemática algo distinta plantea el mantenimiento de otros órganos, como el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana o el Consejo de Hombres Buenos de Murcia, que o bien se consideran excluidos de la organización judicial e insertos en la administrativa (esta es la opinión de L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER -1984, 302-) o bien, en caso contrario (como opina A. GUAITA -1986, 181-), quedarían salvados por la previsión del artículo 125 CE al reconocer la participación de los ciudadanos en la Administración de justicia a través de «...los Tribunales consuetudinarios o tradicionales...». Sea cual sea la naturaleza de tales órganos, extremo realmente dudoso como demuestra la inseguridad del mismo legislador en su tratamiento (que se incluye tanto en la legislación judicial orgánica -artículo 19.3º y 4º LOPJ-, como en la legislación administrativa -artículos 76 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y 85 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio-), su carácter consuetudinario y participativo sería suficiente para legitimarlos constitucionalmente.

En cualquier caso, y según se ha dicho más arriba, aun admitiendo la existencia de una diversidad en la organización judicial el principio de unidad jurisdiccional, en su vertiente personal, de igualdad de tratamiento en el plano interno de cada territorio autónomo, hace obligado el ofrecimiento de un trato individual idéntico frente a cada una de esas organizaciones judiciales, y ello aunque ese trato, por unas u otras razones, resulte diverso en cada una de ellas.

Existencia generalizada de los Tribunales Superiores de Justicia

De las cuestiones organizativas que el texto constitucional plantea en relación con los Tribunales Superiores de Justicia tal vez la más enigmática sea precisamente la que deriva de la ubicación sistemática del precepto que a ellos se refiere, incluido, como se ha visto, en la regulación de la organización institucional de las Comunidades Autónomas y, más en concreto, de aquellas que accedieron al autogobierno por la vía rápida o privilegiada del artículo 151, lo que ha suscitado la cuestión de su posible u obligada implantación en todo el Estado, como así ocurrió finalmente tras su previsión en los Estatutos de Autonomía, salvo el de La Rioja (hasta su reforma por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero), y con su establecimiento generalizado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985.

Se ha defendido desde la exclusividad del órgano para las Comunidades del artículo 151 de la Constitución (así opinan J. GARBERÍ LLOBREGAT -1985-, P. ELIZALDE Y AYMERICH -1983, 1052-, C. LASARTE ÁLVAREZ y V. MORENO CATENA -1983, 1653- o A. PÉREZ GORDO -1983, 2311- y el propio informe de la denominada Comisión de Expertos sobre Autonomías) hasta su posible extensión a todo el territorio (entre otros, E. LINDE PANIAGUA -1983, 1706-).

Al modesto entender de quien suscribe, sería posible incluso avanzar algo más en esta última tesis, afirmando la necesidad de aquella generalización, postura que no sólo resulta acorde al concreto texto del precepto constitucional en cuestión (que no impide esta posibilidad), sino puede extraerse del conjunto de la regula-

ción constitucional del modelo de Estado autonómico y del principio dispositivo que lo preside.

Es verdad que este principio dispositivo posibilitaba la permanencia de territorios en regímenes no autonómicos, lo que, de entrada, obligaría a admitir que la Constitución no imponía la existencia de Tribunales Superiores de Justicia para estos territorios, posibilidad que, sin embargo, en la situación constitucional a la que se ha llegado, de generalización del modelo autonómico, no quedaría amparada en la cláusula de Estado autonómico.

Antes al contrario, en esa situación constitucional el referido principio dispositivo incide también sobre el grado de autonomía a alcanzar por cada Comunidad, que a su vez se encuentra condicionado por el mecanismo de acceso al autogobierno, permitiendo a las Comunidades que utilizaran la escabrosa vía del artículo 151 de la Constitución (o a las favorecidas por las previsiones de la disposición transitoria 2ª) la asunción desde un primer momento de potestades legislativas sobre un importante número de materias. Se comprende así que la Constitución previera la integración de Asambleas Legislativas en la organización institucional de éstas Comunidades y que un órgano judicial determinado garantizara la correcta interpretación del Derecho emanado de aquellas Asambleas, pero también se comprende de esa forma que el resto de las Comunidades Autónomas no quedarán excluidas de esa garantía si, como posibilitaba la Constitución, en algún momento ulterior podían acceder a elencos competenciales superiores, para lo que resultara obligado el funcionamiento de aquel órgano en cuanto dirigido a garantizar la efectividad del sistema. Téngase en cuenta que (como señaló L. COSCULLUELA MONTANER -1979, 8-) aquellas limitaciones competenciales de estas Comunidades Autónomas vienen impuestas por verdaderas disposiciones transitorias, cuya vigencia, por lo tanto, desaparecería llegado el término constitucionalmente establecido para ello, como así ha ocurrido finalmente.

Ésta era también la perspectiva de quien propuso la previsión constitucional de los Tribunales Superiores que, como se recordará, la justificó en la necesidad de estos específicos órganos judiciales «...en esta fase, en la que (estas Comunidades Autónomas) acceden a mayor nivel de competencias...».

En definitiva, la previsión concreta del órgano judicial para las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE y el silencio constitucional para el resto, únicamente revela la especial necesidad que desde un primer momento constitucional manifestaban al respecto aquellas Comunidades, necesidad que, por lo tanto, de acuerdo con aquel principio dispositivo, también se manifiesta para las demás una vez alcanzado el nivel de desarrollo autonómico que las primeras se confirió desde un principio.

Culminación de la organización judicial de la Comunidad Autónoma. Órganos judiciales centrales

De otro lado, la Constitución establece que los Tribunales Superiores de Justicia «...culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...», previsión de la que sólo se deja a salvo «...la jurisdicción que

corresponde al Tribunal Supremo...» y que convierte a esos órganos en la máxima expresión del Poder Judicial en cada territorio, planteando, en particular, la cuestión relativa a su compatibilidad con la existencia de la Audiencia Nacional y el conjunto de órganos judiciales unipersonales centrales (Juzgados de Instrucción, de lo Penal, de Menores, de lo Contencioso-Administrativo, y, en proceso de creación, de Vigilancia Penitenciaria).

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que ya la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981 consideró que la atribución a la Audiencia Nacional de competencias penales relacionadas con hechos delictivos cometidos en el País Vasco, no venía impedida por la previsión constitucional del necesario agotamiento de las instancias judiciales ante los órganos radicados en la Comunidad Autónoma, pronunciando este que el Tribunal reiteró en su Sentencia 199/1987 (FJ 6) al declarar la compatibilidad de la Audiencia Nacional con el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (*ex* artículo 24 CE), afirmando que «...tanto los Juzgados Centrales de Instrucción como la Audiencia Nacional son orgánica y funcionalmente, por su composición y modo de designación, órganos judiciales «ordinarios», y así ha sido reconocido por la Comisión Europea de Derechos Humanos en su Informe (de 16 octubre 1986) sobre el caso Barbera y otros.». En todo ello insistió también la Sentencia 56/1990 (FJ 36).

Igualmente, es preciso recordar en este sentido la ya citada Sentencia 114/1994, en la que el Tribunal afirmó que de la declaración del artículo 152 CE sobre la culminación de la organización judicial en la Comunidad Autónoma y sobre el agotamiento intraterritorial de las instancias judiciales no se deriva limitación competencial alguna para los Tribunales Superiores de Justicia, a los que, por tanto, era lícito atribuir competencias en relación con actuaciones administrativas que hubieran de surtir efectos fuera de la respectiva Comunidad Autónoma (se trataba en aquel caso de disposiciones generales). La Sentencia 131/2001 ha considerado que esa misma posibilidad de emisión por los Tribunales Superiores de Justicia de sentencias cuyos efectos pudieran superar el ámbito autonómico respectivo tampoco violenta el derecho a la tutela judicial efectiva por obstaculizar el derecho al juez natural (artículo 24.1 CE) ni introduce un trato desigual a ciertos ciudadanos respecto de otros, constitucionalmente prohibido (*ex* artículo 139 CE).

Finalmente, y con los argumentos expuestos, las Sentencias 91/1998 y 133/1998 ratificaron, según se dijo más arriba, la constitucionalidad de la atribución a la Audiencia Nacional de competencia en materia contencioso-administrativa para conocer de recursos interpuestos frente a actuaciones de los Tribunales Económico-Administrativos del Estado en relación con tributos cedidos.

Pero, como puede observarse, en ninguno de tales pronunciamientos puede encontrarse una concreta declaración respecto de la coherencia de la existencia de aquel órgano judicial (y el resto de los centrales anexos o inferiores) con la configuración constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, que, se mire como se mire, no constituye una realidad, sobre todo en la Comunidad de Madrid, en la que, desde luego, el Tribunal Superior de Justicia es evidente que no encabeza la organización judicial allí radicada (excluido el

Tribunal Supremo, claro está), que en modo alguno se encuentra totalmente incardinada bajo su dependencia.

Ciertamente, y de acuerdo con lo dicho en relación con el carácter dispositivo de la cláusula autonómica y la previsión constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia, podría pensarse en la posibilidad constitucional de mantenimiento de unos u otros territorios en régimen centralista, lo que hubiera legitimado la no generalización de los Tribunales Superiores y el mantenimiento de ese otro tipo de órganos judiciales centrales. Sin embargo, puesto que esa situación constitucional no se ha producido, la persistencia de aquella organización judicial se compagina mal con la nueva y generalizada estructura territorial del Estado que, según se ha dicho ya, exige la adecuación del Poder Judicial a sus necesidades y, por lo tanto, la extensión a todo el territorio de una organización judicial culminada por Tribunales Superiores en cada Comunidad Autónoma. En esa estructura tales órganos constituyen cuando menos un cuerpo extraño (L. M. CAPEL I BREGADA -1983, 387-).

Quienes tratan de justificar el mantenimiento de esa organización central apelean a la necesidad de una jurisdicción especial para el Estado propia de los de corte federal. Como señaló R. MENDIZÁBAL ALLENDE (1983, 2000), «...el Estado de las Autonomías creado por la Constitución, cuyo techo puede ser un sistema materialmente federal, esta Audiencia resulta, además, necesaria en el sentido más riguroso de la expresión e imprescindible, porque ocupa el espacio donde no pueden actuar los demás Tribunales territorialmente limitados ni el Supremo por su naturaleza intrínseca de Juez último y, como regla, por vía de recurso. En una interpretación analógica, que sacrifica deliberadamente la exactitud de la expresividad, pudiera decirse que la Audiencia Nacional ejerce la parcela jurisdiccional que corresponde a los Tribunales federales en las organizaciones políticas de este tipo...».

Sin embargo, con tal argumentación se olvida que en esos Estados el Poder Judicial se encuentra territorializado o atomizado en cada Estado federado, lo que hace obligada la existencia de ese otro poder judicial federal, que, naturalmente, no tiene razón de ser cuando, como ocurre en España, sólo existe un Poder Judicial (el del Estado globalmente considerado) integrado por órganos judiciales facultados y habilitados para el ejercicio de la función jurisdiccional cualquiera que resulte ser la materia de que se trate, la Administración afectada por el litigio o la eficacia territorial de la sentencia (tal y como, según se ha visto, ha declarado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 114/1994 y 131/2001).

Aun reconociendo la relevancia que en el orden penal ostentan las razones que justifican la existencia de estos órganos, que, en cualquier caso, con mayores o menores dificultades podrían ser atendidas a través de la jurisdicción del Tribunal Supremo (con atribuciones también para realizar labores de instrucción penal; artículo 57.1.2º y 3º de la Ley Orgánica del Poder Judicial) o de los Tribunales Superiores de Justicia, lo cierto es que fuera de ese orden tales razones, sencillamente, no existen o resultan por completo irrelevantes frente a la exigencia constitucional explícita de la culminación de la organización judicial por los Tribunales Superiores de Justicia, salvada por supuesto la jurisdicción del Tribunal Supremo.

Concretamente, ninguna explicación válida encuentra hoy la centralización en estos órganos de competencias como la resolución de litigios sociales relacionados con la impugnación de convenios y conflictos colectivos de ámbito supra-autonómico (artículo 67 LOPJ), que carece de sentido atendida la mencionada posibilidad de decisiones de los Tribunales Superiores con eficacia superior a la Comunidad Autónoma. Tampoco en el ámbito contencioso-administrativo se aprecia necesidad alguna de atribuirles la competencia judicial para el conocimiento de recursos frente a actuaciones de Ministros o Secretarios de Estado, que sólo podría justificarse en la necesidad de equiparar la categoría del órgano administrativo productor del acto recurrido y el contencioso llamado a resolver el recurso, criterio (protocolario) basado históricamente en el carácter administrativo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que dejó de tener razón de ser con la judicialización de la jurisdicción, y que hoy encuentra aún menos justificación ante la tendencia actual, materializada en la creación de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y en la consiguiente reducción de la categoría de aquellos órganos judiciales; resulta realmente incomprensible que la atribución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del conocimiento de los recursos contra actos de los Ministros o Secretarios de Estado pretenda justificarse en la necesidad de mantener de alguna forma la elevación del fuero, cuando, posteriormente, parte de esos recursos (en materia de personal, fundamentalmente) se atribuye a órganos unipersonales inferiores. Ni que decir tiene que, salvo para la exigencia de responsabilidad civil de ciertas autoridades (no de la Administración), este criterio no tiene presencia en el Orden civil, en el que las reglas competenciales se fijan sin relación alguna con la categoría o rango de la autoridad administrativa que autoriza el ejercicio de la acción o cuya actuación motiva su instancia por los particulares.

La existencia de estos órganos judiciales pugna, en definitiva, con la expresa declaración constitucional relativa a la culminación de la organización judicial por los Tribunales Superiores de Justicia, careciendo, al menos en los órdenes social y contencioso-administrativo, de una justificación razonable desde una perspectiva constitucional, sobre todo si se piensa que cuenta con alternativas válidas, justamente, en los Tribunales Superiores de Justicia y en el propio Tribunal Supremo.

Las ciudades de Ceuta y Melilla

Por otro lado, la obligada culminación de la organización judicial de la Comunidad Autónoma (así como la también preceptiva ultimación interior de las instancias procesales) podría encontrar alguna dificultad en las ciudades de Ceuta y Melilla, que de acuerdo con la disposición transitoria 30ª LOPJ, conservaron su adscripción judicial (a las Audiencias de Cádiz y Málaga, respectivamente) en tanto la legislación de planta no dispusiera otra cosa, situación que en realidad se mantuvo en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, cuyo artículo 2.5 dispuso que «...a efectos de la demarcación judicial, las ciudades de Ceuta y Melilla, quedan integradas en la circunscripción territorial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía...» y, más concretamente, según el artículo 3.3 de la misma Ley, en la circunscripción territorial de las Audiencias Provinciales de Cádiz y Málaga, respectivamente. La situación tampoco se ha alterado con la aprobación de los Es-

tatutos de Autonomía por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, que ni siquiera se refieren a esta cuestión, limitándose a prever la adecuación de la organización judicial a las necesidades de las ciudades autónomas (disposiciones adicionales 6ª).

Con todo, la integración de esta parte del territorio nacional en la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía encuentra claro amparo en la naturaleza de éste como órgano estatal –en el sentido expuesto– y no se opone al artículo 152 de la Constitución, que, en realidad, no obliga a hacer coincidir el territorio jurisdiccional del órgano judicial con el de la Comunidad Autónoma sino a que la organización judicial de en ella radicada culmine en el Tribunal Superior, previsión que con aquella integración no se altera ni desde la perspectiva de Andalucía, cuya organización judicial se ultima en el Tribunal, ni respecto de las ciudades autónomas, que, en realidad, a la vista del procedimiento seguido para la aprobación de sus Estatutos (que fueron «acordados» de conformidad con lo establecido por el artículo 144.b de la Constitución, y no «autorizados» por la vía que contemplan ese mismo precepto y la disposición transitoria 5ª de la Constitución), no se configuran como Comunidades Autónomas (ésta es al menos la opinión del Tribunal Constitucional –Autos 201 y 202, de 25 de julio de 2000– no compartida, sin embargo, por algún autor, como E. CARBONELL PORRAS –2001–). En último extremo, la solución adoptada encuentra plena justificación en la realidad histórica y cultural que conecta Andalucía con las referidas ciudades y que se refleja en la autorización de relaciones de especial colaboración que contienen las disposiciones adicionales 3ª del Estatuto andaluz y 5ª de los estatutos de Ceuta y Melilla.

Estructura interna

Homogeneización de la estructura. Tendencia al modelo civil

En el aspecto organizativo es preciso reparar asimismo en la escasa homogeneidad, reflejada especialmente en los Tribunales Superiores de Justicia, con la que el legislador estatal ha dotado a la estructura de los diversos órdenes jurisdiccionales, cuyas peculiaridades, impuestas por la especial naturaleza de la función que les toca desempeñar, no rechazan el seguimiento de una regla general que refleje la unidad del sistema e introduzca la necesaria racionalidad en su funcionamiento.

Esta conveniente homogeneización de la estructura judicial debe tender al modelo civil, basado en órganos de primera instancia, de apelación y de casación, que parece el más respetuoso con la finalidad de efectividad de la tutela judicial y de garantía del principio de legalidad que institucionalmente debe proporcionar y, en particular, con el cumplimiento de las funciones que corresponden tanto al Tribunal Supremo como a los Tribunales Superiores de Justicia.

Como es natural, las peculiaridades que presentan las funciones de estos órganos en cada orden jurisdiccional, modulan también la necesidad de esta ordenación, que, por lo tanto, se manifiesta en menor medida en el social, en el que, concretamente, la práctica ausencia de ordenamientos autonómicos necesitados de una específica garantía judicial, permite reservar para los Tribunales Superiores

funciones de instancia o de apelación. Por su parte, el acercamiento a aquel modelo de orden penal, en el que tampoco es necesario garantizar la aplicación del Derecho autonómico, permitiría eliminar las insuficiencias que el esquema actual presenta en relación con la garantía de la doble instancia, para lo que, según se verá más adelante, debe acudir a los Tribunales Superiores de Justicia, escasamente utilizados en este ámbito.

En el contencioso-administrativo, aunque con cierta timidez, la evolución legislativa apunta en ese sentido, como manifestó la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, con la que se recuperó el escalón provincial para este orden. Los favorables resultados que, por lo general, han proporcionado estos órganos, más ágiles en su actuación (favorecida además por la implantación del procedimiento abreviado) y más cercanos a la Administración y al ciudadano que los colegiados preexistentes, recomiendan extender sus escasas atribuciones para convertirlos realmente, al modo en que ocurre en el orden civil, en la primera instancia del contencioso-administrativo, lo que permitiría generalizar la apelación como instrumento de garantía del acierto de la decisión judicial recurrida y, al mismo tiempo, reservar a los Tribunales Superiores funciones de revisión o casación, más apropiadas que la única o primera instancia para la realización de la tarea unificadora que debe corresponderles.

La aproximación de este orden jurisdiccional al modelo civil requeriría, por ello, la creación de órganos de apelación, que podrían ubicarse en las Audiencias Provinciales o en los propios Tribunales Superiores de Justicia (así lo recomienda el Tribunal Supremo en su *Propuesta de reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales*, publicada junto con otras en el ya citado volumen *Del modo de arreglar la justicia*, página 108), solución esta segunda que si bien no asume plenamente la conveniente delimitación de la competencia de los Tribunales Superiores como integrantes del grado más elevado de la organización judicial en cada Comunidad Autónoma (así lo indica el Alto Tribunal en su propuesta), tampoco padece los importantes inconvenientes que acompañan a aquella otra en orden a su instauración en la práctica, que supondría la desconcentración de una buena parte de las actuales atribuciones de los Tribunales Superiores y la adopción de medidas de trascendencia personal nada despreciable para un buen número Magistrados.

Por último, el esquema habría de completarse con el establecimiento en los Tribunales Superiores de Salas adecuadas a la función que aquellos deben cumplir, en cuya composición debe también seguirse el modelo civil (según se verá más adelante), y que cuenten con un solo órgano, de reducida composición, y con funciones limitadas en su gran parte a la resolución de recursos de tipo casacional.

Pluralidad de salas en los órdenes social y contencioso-administrativo

Por otro lado, según se dicho, la diversidad propia del Estado de las Autonomías puede recomendar el mantenimiento de especialidades organizativas, como ocurre con la también mencionada posible división de las Salas de lo Social o de lo Contencioso-administrativo, que autoriza el artículo 78 LOPJ, peculiaridad que no debe ser descartada en atención a las necesidades a que puede responder,

pero que puede conducir a resultados no queridos o vulnerar las condiciones en las que se autoriza.

Así podría ocurrir concretamente en asuntos relacionados con actuaciones administrativas o con conflictos laborales que extienden sus efectos a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, que son atribuidos a una u otra de aquellas salas en atención a criterios normalmente materiales (por consejerías afectadas, según puede verse, por ejemplo, en el Acuerdo de 28 de noviembre de 2000 de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; BOE de 24 de enero de 2001), lo que se hace por la Sala de Gobierno del Tribunal en virtud de acuerdos de reparto, hoy recogidos expresamente en los artículos 17 de la Ley 29/1998 y 11.3 de la Ley de Procedimiento Laboral (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995).

Con la atribución de este tipo de asuntos a estas salas además de ponerse en cuestión su propia limitación jurisdiccional, se desvirtúa alguna de las razones que pueden justificarlas, como la del acercamiento de la justicia al ciudadano, que con ella, contrariamente a lo que parecía pretenderse, puede ver alejado el litigio de su domicilio; y lo que es más importante, de esa forma se impide al Tribunal Superior la posibilidad de fijar criterios únicos e inmediatos en aspectos o materias horizontales o transversales de importancia, cuyo conocimiento se dispersa sobre todas aquellas salas (piénsese, por ejemplo, en las cuestiones relacionadas con la regulación autonómica del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que además, por carecer la regulación estatal de carácter básico, no encontrará apoyo jurisprudencial directo en la labor del Tribunal Supremo).

Más que recomendable, por tanto, sería atribuir la competencia para resolver estas cuestiones a una Sala o sección del Tribunal Superior con jurisdicción en todo el territorio.

Elementos personales

Es claro que otra importante garantía del adecuado funcionamiento del sistema pasa por ofrecer la debida atención al conocimiento del Derecho propio de la Comunidad por parte de quienes integran los Tribunales Superiores, necesidad en la que sólo parcialmente reparó la Ley Orgánica del Poder Judicial al regular la provisión de puestos de Magistrados en las Salas de lo Civil y Penal (artículo 330.3 LOPJ), olvidando que aquel Derecho propio se conforma también por Derecho público y Administrativo y no sólo por Derecho Civil foral o especial.

La carencia, en realidad, afecta en general al sistema de provisión de puestos, en el que a pesar de la amplitud con la que se pronuncia la Ley Orgánica, que en su artículo 110.2.h) se refiere a la valoración como mérito preferente del conocimiento «...de la lengua y derecho propios de las Comunidades Autónomas...», sólo se valora el conocimiento del Civil (artículos 111 y siguientes del Reglamento 1/1995, de la Carrera Judicial).

En particular, esa deficiencia se manifiesta en la sección, ya citada, regulada en los artículos 16.4 y 99.3 de la Ley 29/1998, a la que, según estos preceptos (que incurren en innecesaria reiteración), corresponde la resolución de los recursos de

casación autonómicos para unificación de doctrina y en interés de la Ley y que se compone del Presidente de la Sala, que la presidirá, del Presidente o Presidentes de las demás Salas o secciones, en número no superior a dos, y de Magistrados de la Sala hasta completar un total de cinco miembros, correspondiendo a la Sala de Gobierno del Tribunal el establecimiento para cada año judicial de turnos entre los presidentes de sección y entre los Magistrados que presten servicio en las Salas, composición que, por tanto, a pesar de las importantes atribuciones que tiene conferidas en relación con la interpretación y aplicación del Derecho propio de la Comunidad, para nada cuenta con la específica formación o especialización de sus integrantes (a menos que en la fijación de aquellos turnos pueda ser considerada).

La competencia jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia

La materia penal

Parece claro que, de conformidad con el marco constitucional más arriba descrito, las atribuciones de los Tribunales Superiores de Justicia deben establecerse en atención tanto a la facilitación o efectividad de las atribuciones del Tribunal Supremo como, fundamentalmente, a su configuración como elemento básico de garantía de la cláusula de Estado autonómico a través de la fijación de doctrina jurisprudencial en relación con el Derecho autonómico, finalidades que como ocurre con el aspecto organizativo, se manifiestan de forma distinta en los diversos órganos jurisdiccionales en atención a la intervención que en cada uno de ellos posee las atribuciones normativas de las Comunidades Autónomas.

A todo ello se referirán las siguientes páginas, aunque de entrada, parece oportuno destacar la situación que en este sentido presenta el orden penal, en el que a pesar de la ausencia de competencias autonómicas normativas sobre su materia propia, aquel aspecto complementario de las funciones del Tribunal Supremo, debería justificar el normal aporte competencial a los Tribunales Superiores, aunque la ya comentada generalización de la organización judicial central y la también mencionada inexistencia de razones, distintas del conveniente aforamiento de ciertos cargos autonómicos, que en esta materia puedan exigir una mayor adecuación de la estructura y funciones de estos órganos al modelo territorial del Estado, ha determinado la importante escasez de tareas que en esta materia presentan aquellos órganos judiciales.

Puesto que, como parece que así ocurrirá, aquella estructura judicial central, cada vez más desarrollada, no va a desaparecer, el suministro competencial a los Tribunales en esta materia habrá de producirse a través de la generalización de la apelación penal ante ellos, limitada ahora casi exclusivamente, según se dijo, a los procedimientos de la Ley del Tribunal del Jurado, que además de hacer efectiva la función de complemento de la que corresponde al Tribunal Supremo mediante el establecimiento de un primer nivel regional de unificación de doctrina, previo al segundo y definitivo que corresponda al Alto Tribunal (así lo ha propugnado E. BACIGALUPO ZAPATER -1993, II-), serviría para eliminar las insuficiencias que en relación con la exigencia de doble instancia presenta el sistema procesal español, solución esta que, como relata V. FAIREN GUILLÉN (2000) al comentar el

conocido Informe del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 10-28 de julio de 2000, Caso Gómez Vázquez, se aparece como la más adecuada para resolver aquel problema y venía siendo ya reclamada desde los años cincuenta del pasado siglo con el establecimiento de un recurso de apelación penal ante las desaparecidas Audiencias Territoriales.

*El ámbito competencial del Tribunal Supremo
y las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia*

Delimitación de la competencia del Tribunal Supremo en razón de la efectividad de sus funciones constitucionales

El examen de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia y de la incidencia que la Constitución puede ocasionar sobre él tiene como primer punto de referencia el propio ámbito competencial que de acuerdo con el mismo texto constitucional debe corresponder al Tribunal Supremo, que, naturalmente, reduce o condiciona aquel otro y que, ciertamente, así debe afirmarse de entrada, ninguna previsión concreta de la Constitución Española limita de forma expresa. Como ya se ha dicho, ni siquiera del artículo 152 CE puede extraerse la preceptiva y obligada exclusión de ciertas materias o cuestiones del conocimiento del Alto Tribunal, cuya competencia deja a salvo el precepto (SSTC 25/1981, 114/1994, 91/1998). Como órgano supremo de la organización judicial, que extiende su jurisdicción a la totalidad del territorio del Estado, ninguna materia le viene prohibida o rechazada, aunque se encuentre regulada o sometida al Derecho autonómico.

Con todo, que no exista esa concreta previsión constitucional no significa que el Tribunal Supremo deba conocer sobre toda clase de materias o asuntos (como parece pretender J. E. PECES MORATE -2001, 71-), conclusión que rechazan otros principios o reglas constitucionales, como los que delimitan la misma función que debe cumplir el Alto Tribunal, que imponen la reducción cuantitativa o cualitativa de los asuntos que deben llegar hasta él, aliviando así su carga de trabajo y haciendo posible la realización de su función esencial de garantía de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica.

Como es natural, estas limitaciones de la competencia del Tribunal Supremo interesan ahora en cuanto inciden directamente sobre los Tribunales Superiores, que con ellas se convierten bien en último escalón judicial en los asuntos a que afectan o bien en alternativa para su resolución definitiva, de manera que sólo bajo esta perspectiva serán referidas a continuación.

*Limitaciones por razón de la materia.
Fundamento del recurso en Derecho constitucional*

En principio, la limitación competencial por razón de la materia es criticada generalmente con fundamento en la imposibilidad de predeterminar concretos sectores como no necesitados del conocimiento del Tribunal Supremo. Así ocurre en el orden penal, en el que importantes asuntos, como las medidas cautelares afectantes a la libertad de las personas, las decisiones de los Jueces de Vigilancia

Penitenciaria o la inadmisión de querellas o denuncias, ha quedado al margen de toda posibilidad de formación de jurisprudencia general para todo el territorio del Estado que no sea la derivada de la actividad del Tribunal Constitucional (así lo denunciaba E. BACIGALUPO Zapater -1983, 647-).

Sin embargo, la posible intervención del Tribunal Constitucional en tales asuntos, unidad a la finalidad de descarga de trabajo del Tribunal Supremo, evitando también de paso los conflictos que entre ambos órganos se producen, y a la necesidad de garantizar el ámbito competencial propio de los Tribunales Superiores de Justicia, ha planteado la revisión de la atribución a aquél por el artículo 5.4 LOPJ de la competencia para la resolución del recurso de casación fundado en la infracción de preceptos constitucionales, determinación que, como se vio, el Tribunal Constitucional (Sentencia 56/1990) no consideró contraria a la Constitución.

Tampoco la opción a acoger en este punto viene impuesta por un mandato directo de la Constitución, que garantiza al Tribunal Supremo la posibilidad de intervenir en cualesquiera asuntos y también, por tanto, en los constitucionales, pero sí debe ser adoptada asimismo atendiendo a la efectividad del modelo y de la propia función constitucional que al Alto Tribunal corresponde realizar, que quedaría impedida si tuviera que intervenir en todos los litigios, y sin perder de vista la existencia de un específico órgano, el Tribunal Constitucional, llamado precisamente a interpretar la Constitución y a fijar criterios jurisprudenciales sobre su aplicación.

Sin duda con estos fines, el Proyecto de Ley Orgánica (apartado 1º de su disposición derogatoria) que acompaña al de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, contemplaba también la derogación del artículo 5.4 LOPJ, lo que, además, vendría a completar la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de la competencia en relación con la infracción de ley procesal y la vulneración de los derechos constitucionales con ella relacionados, que seguidamente se referirá.

Por su parte, la atribución al Tribunal Supremo del conocimiento del recurso de casación en tales casos ha desaparecido del texto de la nueva ley procesal civil, que frente a su expresa previsión en el artículo 1730 de la derogada, se refiere ahora en su artículo 478.1 a la competencia a los Tribunales Superiores de Justicia cuando el recurso se funde «...exclusivamente o junto a otros motivos, en la infracción de las normas de Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad...», términos estos que al no haberse modificado en aquel punto la Ley Orgánica, no pueden ser utilizados por ahora para entender suprimida la expresada competencia del Tribunal Supremo, al menos hasta que se produzca aquella derogación, cuyas consecuencias -así debe notarse- serán distintas en el orden contencioso-administrativo, en el que la supresión del recurso de casación ante el Alto Tribunal fundado en la infracción de preceptos constitucionales requerirá la modificación de los términos en los que actualmente se regula el recurso, que lo posibilitan siempre que se funde en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo (artículo 86.4 LJCA).

Las garantías procesales como materia propia de los Tribunales Superiores de Justicia

Más concretamente, la reiterada y constante intervención del supremo intérprete de la Constitución en cuestiones procesales, derivada de su relación con los derechos fundamentales consagrados por el artículo 24 de la Constitución, unida a la referida finalidad reductora de tareas del Tribunal Supremo, ha justificado sobre el papel la creación por la Ley 1/2000 del recurso extraordinario por infracción procesal y su atribución a los Tribunales Superiores de Justicia, suspendida no obstante hasta la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya demora, por cierto, no es posible comprender ante la suficiencia de las mayorías parlamentarias que desde hace ya bastante tiempo sostienen al Gobierno que propugnó la reforma. En definitiva, en el orden civil la materia procesal parece que se extraerá de la competencia ordinaria del Tribunal Supremo, medida que a pesar de las dudas que suscita a algún sector por la pretendida falta de especialización al respecto de aquellos órganos (L. PUIG I FERRIOL, -2001, 317-), se ajusta en realidad al origen del recurso de casación (limitado al derecho sustantivo) y a la naturaleza de los Tribunales Superiores como órganos del Poder Judicial del Estado, que como cualesquiera otros deben poseer suficiente especialización y conocimientos en derecho procesal, sirviendo además al aprovechamiento de las infrautilizadas Salas de lo Civil y Penal de aquellos Tribunales (F.J. MUÑOZ JIMÉNEZ -2000, 502-).

Es más, ninguna razón existe para limitar esa medida al ámbito civil. La misma justificación o mayor puede presentar en los órdenes social o contencioso-administrativo por motivos de carga de trabajo del Alto Tribunal. Además, debe tenerse en cuenta que en el contencioso-administrativo la acumulación de motivos casacionales fundados al mismo tiempo en Derecho estatal y autonómico se resuelve a favor del acceso a la casación ante el Tribunal Supremo, como ocurre cuando el recurso se basa en la infracción de normas procesales, de origen normalmente estatal, que, por si ello no bastara, cuando esa infracción es descartada obliga al Tribunal al examen del resto de los motivos, que pueden quedar fundados en la infracción del Derecho autonómico. En definitiva, la permanencia en este orden jurisdiccional de la materia procesal en el ámbito ordinario del conocimiento casacional del Tribunal Supremo, no sólo incrementa en gran medida la carga de trabajo de éste sino que abre su intervención a materias, como las relacionadas con el Derecho autonómico, que no lo precisan.

Todo ello unido a la ya apuntada necesidad de dar mayor homogeneidad a los instrumentos procesales y a la existencia como garantía última del Tribunal Constitucional, hace más que conveniente generalizar la limitación del acceso al Tribunal Supremo de estas cuestiones.

El interés casacional

A evitar los inconvenientes que presentan algunos criterios limitativos del acceso al recurso (como el de la materia o la cuantía) se dirige el del *interés casacional*, que puede adoptar dos modalidades según se le haga funcionar de forma plena, como instrumento en manos del tribunal para controlar el acceso a su co-

nocimiento de cualquier tipo de asunto (el *certiorari* estadounidense), o como complemento de otros criterios limitativos, modalidad esta que, a su vez, puede formularse positivamente, dando acceso al recurso a aquellos asuntos excluidos en principio de la competencia del Tribunal, o de forma negativa, impidiendo su utilización en los que, de acuerdo con esos otros criterios, caerían bajo la competencia del Tribunal.

Con el antecedente de la causa de inadmisión del recurso de amparo prevista por el artículo 50.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducida por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, consistente en «...que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional...», la figura parecía mostrarse como causa de inadmisión de la casación laboral, en forma de carencia de «contenido casacional», en el artículo 210.2 del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, que, en realidad, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo ha entendido referido a la concurrencia en el caso de los motivos legalmente previstos para fundamentar el recurso (en este sentido, Sentencia de 31 de mayo de 1999; casación 4640/1998).

En su modalidad complementaria y negativa (carencia de interés casacional) el criterio sí se introdujo, aunque bien limitadamente, por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, funcionando en los asuntos de cuantía indeterminada como causa de inadmisibilidad del recurso de casación fundado en infracción de ley o de jurisprudencia (no así en motivos formales o de infracción procesal), sometida al acuerdo unánime de la Sala y sin imposición de costas al recurrente (artículo 93.2.º e, 4º y 5º LJCA).

La previsión legislativa (como explica J. A. XIOL RIOS –2000–) tiene su origen en las propuestas emitidas por el Consejo General del Poder Judicial (Libro Blanco) y por los Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (en documentación acompañada al proyecto de Ley), que proponían incluso la eliminación de la cuantía como criterio de admisibilidad del recurso y su sustitución por el de la apreciación del Tribunal sobre la incorporación a cada asunto del referido interés, propuestas que, por lo tanto, contemplaban el criterio en toda su extensión y no, según fueron recogidas por el legislador, como complemento de otros distintos, es decir, como instrumento para limitar el acceso al recurso de los asuntos de cuantía indeterminada.

Si se examina la motivación de alguna de las enmiendas que motivaron su introducción en el texto de la ley (concretamente la número 80 del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria; BOCG de 24 de noviembre de 1997), se observará que su justificación difiere profundamente de la perseguida con aquellas propuestas, encontrando su remoto antecedente en el dictamen del Consejo de Estado nº 503/1995, que consideraba necesario «filtrar» los asuntos de cuantía indeterminada, muchos de ellos de importancia mínima, a los que no se atendió en la reforma de 1992 y cuyo acceso indiscriminado a la casación no parecía justificado. Sin embargo, esta finalidad limitadora de la acceso a la casación, venía siendo obtenida por el Tribunal Supremo mediante la valoración aproximativa de las pretensiones de cuantía indeterminada, negando la admisión del recurso cuando notoriamente su entidad no alcanzara la mínima establecida (por citar algunas,

pueden verse en este sentido las Sentencias de 28 de octubre –casación 7968/1996– y de 8 de noviembre de 2000 –casación 6053/1996–), expediente al que, por tanto, tras la ley 29/1998, habrá que unir el de la limitación de acceso a la casación que supone aquel interés casacional.

Por lo demás, este concepto jurídico indeterminado se concreta legalmente en la «...afección a un gran número de situaciones...» o en el «...suficiente contenido de generalidad...» (artículo 93.2.e, *in fine*, LJCA), obedeciendo «...en cierto modo a razones de oportunidad ligadas a la consecución de la finalidad institucional del recurso y, consiguientemente, al alcance previsible desde el punto de vista de la unificación e interpretación del Ordenamiento jurídico de la resolución que se dicte...» (J. A. XIOL RIOS –2000–).

El interés casacional en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000

La Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 acude también al criterio del interés casacional, aunque dada la configuración del orden jurisdiccional y el sistema de recursos que asume, su empleo no incide sobre la distribución de asuntos entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, sino que funciona exclusivamente como mecanismo limitativo de acceso a la casación, cualquiera que sea el competente para su resolución.

Con esta finalidad, el artículo 477 LEC parece utilizar aquella modalidad complementaria del criterio del interés casacional, que funcionaría no como una posible vía autónoma de limitación del acceso al recurso, según venía planteándose desde algunos sectores, sino como complemento del de la cuantía, que sería el principal elemento limitativo de la casación. Sin embargo, no es ésta la consideración que de la letra de la ley ha extraído el Tribunal Supremo, que en los acuerdos aprobados por los Magistrados de su Sala Primera en Junta General de 12 de diciembre de 2000, sobre adopción de criterios sobre recurribilidad, admisión y régimen transitorio en relación con los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, regulados en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (que pueden consultarse en la dirección de internet del Consejo General del Poder Judicial; poderjudicial.es), ha considerado que los motivos del recurso son excluyentes entre sí, entendiendo así que el 3º (interés casacional) sólo puede ser invocado en aquellos asuntos en los que el procedimiento seguido se determina «por razón del objeto o de la materia» y no en aquellos otros en los que aquella determinación se realiza en atención a la cuantía, previstos en los artículos 249.2 y 250.2 LEC. Así lo ha expresado recientemente el Alto Tribunal en su Auto de 3 de diciembre de 2002, según el cual «...el interés casacional recogido en el artículo 477.2.3º LEC 2000 está reservado a los asuntos sustanciados en razón a la materia objeto del litigio y no puede utilizarse para eludir las consecuencias de una insuficiente cuantía o la indeterminación de la misma y sin que tampoco en este caso pueda accederse a la casación por la vía del ordinal 2º del referido artículo 477.2, que sería en todo caso la adecuada para los asuntos que, como en este caso, han sido tramitados en función de la cuantía, al no alcanzar la misma el límite legalmente establecido de 25.000.000 pesetas...».

Por lo tanto, el criterio del interés casacional se configura en su modalidad

plena o autónoma, no en función de complemento o límite de otros criterios, como el de la cuantía, aunque su funcionamiento no se extiende a todos los supuestos sino sólo a aquellos asuntos en los que la determinación del procedimiento no se realiza en función de su entidad económica.

Llama igualmente la atención la concreción u objetivación que la ley hace del interés casacional, que se basa en la oposición de la sentencia a doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o en la necesidad de fijación de dicha doctrina jurisprudencial, que, a su vez, se deriva de su ausencia o de la contradicción de doctrina de Audiencias Provinciales. Cuando se trate del recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia se precisa (artículo 477.3.2º LEC) que la doctrina jurisprudencial a tener en cuenta (bien por que no exista o porque a ella se oponga la sentencia impugnada) será la del Tribunal Superior sobre normas de Derecho especial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Si se repara en ello, con el presupuesto de la contradicción jurisprudencial la ley no hace otra cosa que acudir al mecanismo del recurso de unificación de doctrina, ya empleado en el orden contencioso-administrativo, primero como motivo propio del recurso de revisión, regulado en el artículo 102 de la Ley reguladora de la Jurisdicción de 1956 (heredero de la revisión contemplada ya por el artículo 229 del Reglamento del Consejo Real, aprobado por Real Decreto de 30 de diciembre de 1846), y posteriormente, tras la Ley 10/1992, de 30 de abril, como casación para la unificación de doctrina. También la base 35ª de la Ley 7/1989, de 12 de abril, preveía la introducción del recurso en el proceso laboral, lo que tuvo su reflejo en los artículos 215 y siguientes del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990 (cuyos beneficiosos resultados han sido ampliamente destacados, por ejemplo, por L. GIL SUAREZ -2000, 137-).

De esta forma, la introducción de este motivo en la casación común altera profundamente el esquema tradicional de recursos, en el que se introduce también un nuevo recurso de interés de la ley (artículo 490 LEC), que, en realidad, no es sino un recurso de unificación de doctrina en materia procesal. Innecesariamente el sistema resulta ahora más que confuso (J. E. PECES MORATE -2001, 41-), incluyendo en los órdenes social y contencioso-administrativo recursos llamados de interés de ley que nada tienen que ver con el que recibe esta misma denominación en el orden civil, en el que la casación para unificación de doctrina, que se mantiene como tal en aquellos ámbitos, integra en realidad uno de los motivos de la casación común.

Por último, según se ha dicho, la Ley 1/2000 concreta el interés casacional en la inexistencia de doctrina jurisprudencial en relación con normas que no lleven más de cinco años en vigor, vía esta de acceso al recurso cuyo carácter novedoso impide apreciar su operatividad y la carga de trabajo que ha de proporcionar. Sí puede decirse ya que, según los acuerdos citados, aprobados por los Magistrados de la Sala Primera del Tribunal Supremo en Junta General de 12 de diciembre de 2000, el plazo de cinco años que la ley establece, debe contarse hasta la fecha de la sentencia recurrida.

En definitiva, el interés casacional, tal y como ha sido objetivado por la Ley procesal común, además de quedar reducido a los procedimientos no determina-

dos en función de la cuantía, no funciona como un mecanismo de limitación del acceso a la casación basado en la apreciación discrecional del Tribunal sobre el interés del asunto a tales efectos, sino como un motivo propio del recurso de unificación de doctrina, ya existente en otros ámbitos jurisdiccionales, que ahora se introduce en la tradicional casación, con la consiguiente confusión que introduce en el sistema general de recursos, añadiendo asimismo para el caso de inexistencia de jurisprudencia una vía de acceso al recurso de consecuencias muy difícilmente apreciables en este momento.

En último extremo, igualmente cuestionable resulta la identidad con que la Ley ha conformado el criterio del interés casacional para la casación estatal y autonómica, cuando la carga de trabajo que sufre la Sala Primera del Tribunal Supremo no tiene que coincidir con la que accede a las de lo Civil y Penal de los distintos Tribunales Superiores de Justicia, lo que podría haber justificado una mayor extensión o amplitud del criterio en este segundo caso.

La conexión con el Derecho autonómico. El Derecho estatal como determinante de la competencia del Tribunal Supremo

A) Mecanismo formal de control del presupuesto

De acuerdo con las exigencias constitucionales que vienen comentándose, el criterio fundamental que debe utilizarse en la distribución de tareas entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia viene dado por la intervención en el asunto del Derecho estatal o del autonómico, sobre todo en los órdenes civil y contencioso-administrativo, dada la especial intensidad que en su ámbito material se manifiestan las atribuciones normativas autonómicas, aunque también deba hacerse alguna precisión en relación con el orden social.

Por ello, las siguientes líneas se detendrán principalmente en aquellos dos órdenes jurisdiccionales, en los que, no obstante, como consecuencia de la diversa configuración orgánica que actualmente asumen, el mecanismo de distribución de la competencia resulta distinto, ya que si en el contencioso-administrativo la relación del asunto con el Derecho estatal se limita a autorizar la casación ante el Tribunal Supremo (artículo 86.4 LJCA) sin privar, por tanto, a los Tribunales Superiores de Justicia de la intervención en el asunto, del que conocen en única instancia, en el proceso civil aquella conexión con el Derecho del Estado funciona como criterio objetivo o jerárquico de atribución de la competencia para conocer de la casación (artículo 478.1 LEC), que en función de aquella conexión se atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia o al Tribunal Supremo.

Ahora bien, sobre este extremo es preciso ante todo resaltar las insuficiencias que presenta el mecanismo empleado por la ley procesal civil para manifestar en cada caso la conexión del asunto con el Derecho estatal o autonómico, mecanismo que el artículo 478 de la LEC concreta en la mera fundamentación del recurso en Derecho estatal o foral y que, por lo tanto, deja en manos de las partes la elección de la competencia del Tribunal que debe resolver el recurso de casación (cosa distinta y de fondo, será si realmente se ha producido aquella infracción legal que fundamenta el recurso). Se echa así en falta en la norma procesal civil una

mayor exigencia respecto de la manifestación por el recurrente en el momento de la preparación del recurso de la relación real de la infracción legal denunciada con la fundamentación de la sentencia y con su fallo, como la que emplea la Ley 29/1998 al requerir que la infracción jurídica sea relevante y determinante del fallo y su justificación en el escrito de preparación del recurso (artículos 86.4 y 89.2 LJCA). Con este tipo de requerimientos, sin el excesivo rigor formal que en su interpretación viene empleando la Sala Tercera del Tribunal Supremo (con alguna notoria excepción, como la Sentencia de 2 de abril de 2001, comentada por J. E. SORIANO GARCÍA -2002-), sería posible controlar objetivamente la competencia para conocer del recurso de casación.

B) Concepto de válido de Derecho estatal y autonómico

Algún problema de importancia plantea asimismo la fijación de los conceptos de Derecho estatal y autonómico empleados actualmente para la distribución de la competencia entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, cuya precisión que debe venir marcada por la finalidad que con ello puede perseguirse y que, según se ha visto, no es otra que la de hacer efectiva la función que a uno y otros órganos corresponde en relación con la fijación de doctrina jurisprudencial para todo el territorio estatal y para los autonómicos, respectivamente.

En este sentido, en lo que respecta al orden civil, la conexión del asunto con el Derecho autonómico (en que se basa el reparto competencial) se concreta en la fundamentación del recurso de casación en la infracción de «...normas de Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad...» (artículos 73.1.a LOPJ y 478.1 LEC), o la relación del litigio con «...materias de Derecho civil...» de la Comunidad Autónoma (artículos 20.1.a del Estatuto catalán, 14.1.a del vasco o 21.1.a del gallego); términos estos que, aparte de otras matizaciones, se contraponen a los de Derecho civil común y, por tanto, se refieren no a la procedencia u origen de las normas sino a su inclusión en el Derecho o la materia de Derecho propio de la Comunidad Autónoma, lo que, entre otras cosas, determina la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de la casación fundada en la infracción de normas, como las compilaciones de derecho civil foral o especial, que fueron aprobadas por órganos del Estado.

De forma distinta, la solución adoptada en el contencioso-administrativo se basa en la procedencia estatal o autonómica de la norma cuya infracción se dilucida. Es verdad que los diversos estatutos de autonomía parecían acoger, como en el ámbito civil, el criterio de la materia, reservando la competencia a los órganos judiciales del territorio «...en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma...» (artículo 14.1.c del Estatuto del País Vasco, y en parecidos términos, artículo 20.1.c del catalán y 22.1.c del Estatuto de Galicia). Sin embargo, tanto la Ley de Planta y Demarcación Judicial al regular la apelación (artículo 58), como la Ley 10/1992, de 30 de abril, al implantar la casación en este orden (reformando el artículo 93.4 de la Ley jurisdiccional de 1956), sometieron la admisión del recurso a su fundamentación en la infracción de normas no emanadas de órganos de las Comunidades Autónomas, atendiendo así a la proceden-

cia aquéllas, como asimismo ha hecho la Ley 29/1998 al exigir a tales efectos la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo.

Las consecuencias de la elección de este criterio son bien evidentes ya que frente a la mayor amplitud que presenta el de la competencia sobre la materia, la consideración del origen de la norma reduce de manera importante el elenco competencial de los Tribunales Superiores, introduciendo asimismo importantes disfunciones desde la perspectiva de la tarea que el Tribunal Supremo debe desarrollar, relacionada siempre con la fijación de doctrina jurisprudencial unitaria para todo el territorio del Estado, cuya necesidad, cualquiera que sea el origen de la ley que trata de aplicarse, no surge, al menos de una forma plena, cuando su ámbito no abarca aquella extensión o cuando puede considerarse inserta ya en el ordenamiento autonómico.

Esto ocurre, en primer lugar, como consecuencia de la instauración paulatina del modelo de estructura territorial del Estado, que no se produce con la eliminación inmediata y automática del ordenamiento estatal existente con anterioridad sino reconociendo a éste su valor y eficacia transitoria mientras se sustituya por el propio de las Comunidades Autónomas (disposición transitoria 2ª del Estatuto de Cataluña o disposición transitoria 1ª del de Andalucía). El Derecho estatal preexistente se desplaza progresivamente por el de las Comunidades Autónomas (sobre este efecto puede verse la STC 132/1989, FJ 33), lo que tiene lugar de forma desigual en atención al grado de desarrollo normativo que van alcanzando los diversos territorios, para los cuales, incluso, el Estado puede quedar desapoderado de su competencia para modificar o derogar la norma en cuestión (así lo declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997).

Pues bien, la aplicación en estas situaciones del criterio del origen estatal o autonómico de la norma para acceder al Tribunal Supremo, que el legislador ha acogido en el orden contencioso-administrativo, conlleva el indeseable resultado de la desaparición del recurso de casación ante el Alto Tribunal en aquellas Comunidades han desplazado el Derecho estatal y su mantenimiento en el resto de aquéllas. Además, es evidente que en esa situación no surge la necesidad de fijación de doctrina jurisprudencial común para todo el territorio del Estado, ni tan siquiera respecto de las normas estatales aún no desplazadas, cuya aplicación en las Comunidades Autónomas se producirá con carácter supletorio y, por tanto, una vez interpretadas e integradas con el Derecho propio esas Comunidades y de acuerdo con los principios que lo informan (así lo señala L. PUIG I FERRIOL -2001, 326-), lo que permitirá resultados interpretativos diversos para los distintos territorios.

En este mismo orden de ideas, tampoco el origen comunitario de la norma hace obligada la fijación de doctrina jurisprudencial uniforme para todo el Estado, ya que si como el Tribunal Constitucional tiene reiteradamente declarado, la integración de España en las instituciones europeas no supone alteración de las reglas internas de reparto competencial, sin que, consecuentemente, exista una competencia, estatal o autonómica, para la aplicación del Derecho comunitario, que habrá de corresponder en cada caso al Estado o a las Comunidades Autónomas en atención a aquellas reglas de reparto (STC 79/1992), al margen de las atribuciones que como garante de la correcta interpretación y aplicación de los Tratados corres-

ponde al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (artículo 220 TCCE), la necesidad de jurisprudencia de alcance estatal en cuanto al desarrollo y aplicación del Derecho europeo, únicamente surgirá cuando ese desarrollo deba ser igual para todo el Estado, lo que no siempre ocurre.

Por otro lado, la limitación territorial de la eficacia de ciertas normas estatales revela también la consiguiente innecesariedad de aquella doctrina jurisprudencial de alcance estatal, como puede ocurrir con las elaboradas para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las de declaración de Parques Nacionales, las de protección para determinados tramos de costas o los reglamentos organizativos de museos o bibliotecas estatales, entre otras, cuya invocación en el proceso contencioso-administrativo determina la automática apertura de la vía casacional, en evidente discordancia, claro está, con el objetivo de fijación de jurisprudencia unitaria para el conjunto del Estado que debe presidir la intervención del Alto Tribunal.

Así sucede, señaladamente, con los propios Estatutos de Autonomía, que además de no poder afirmarse claramente su procedencia del Estado central sino, más justamente, del denominado estatuyente, quedando ubicados en bloque de la constitucionalidad, en el supraordenamiento constitucional y no en el ordenamiento estatal, tienen también naturalmente circunscrita su eficacia al territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que, con independencia de los supuestos realmente aislados en los que ese ámbito de eficacia pueda estimarse superado, de su existencia y aplicación no surgen las repetidas necesidades de unificación jurisprudencial con aquel alcance estatal.

Como puede verse, en la determinación de la competencia del Alto Tribunal, como dirigida esencialmente a fijar doctrina jurisprudencial para el conjunto del Estado, debe descartarse la circunstancia de la procedencia estatal de la norma, circunstancia de la que, como se ha visto, no siempre deriva aquella necesidad, resultando más adecuado a tal fin el criterio de la competencia sobre la materia propia de la norma que se supone infringida y su ámbito territorial, que únicamente habilitarían el acceso al Tribunal Supremo cuando dicha norma constituya manifestación del ejercicio de una competencia estatal y su eficacia supere el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

C) La materia del orden social

Como se adelantó, alguna precisión debe hacerse en este punto en relación con la materia propia del orden social, en el que a pesar de la exclusividad de la competencia legislativa del Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7ª CE), es posible pensar en la existencia de productos de naturaleza normativa o similar y de origen autonómico susceptibles de ser impugnados ante los Tribunales de ese orden, como ocurre señaladamente con los convenios colectivos o con su extensión, que el Tribunal Constitucional (SSTC 86/1991 y 102/1991), sin negar su naturaleza normativa, considera integrada en la competencia de ejecución laboral de las Comunidades Autónomas. Además, no debe olvidarse que en el ámbito competencial de este orden jurisdiccional se incluyen materias, como la asistencia social, en las cuales la intervención normativa autonómica puede ser

bastante intensa, según ha podido comprobarse con la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre, dictada en relación con el establecimiento de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, todo ello sin contar con el importante aporte material que supondría la atribución a este sector jurisdiccional de la competencia para conocer de los asuntos relacionados con cualesquiera sanciones por infracciones en el orden social, prevista por la disposición adicional 5ª LJCA, aunque suspendida indefinidamente por la modificación de la disposición por la adicional 24ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, atribución que, al parecer, llevaría consigo el conocimiento de las cuestiones relacionadas no sólo con la regulación de la materia sancionadora concreta sino también con el procedimiento y régimen jurídico administrativo, donde las posibilidades de intervención normativa autonómica no son en modo alguno reducidas.

De acuerdo con todo ello, parece conveniente la introducción en este ámbito de alguna matización en los criterios que para la fijación de la competencia de los Tribunales Superiores se contienen hoy en los artículos 67 y 75 LOPJ, incorporando alguna conexión de sus atribuciones con la materia propia de la norma aplicada y con el ámbito competencial, estatal o autonómico, en el se ubica.

*La competencia funcional del Tribunal Supremo
y de los Tribunales Superiores de Justicia. El sistema de recursos*

Desde la perspectiva funcional, la Constitución tampoco limita la competencia del Tribunal Supremo, como podría considerarse que ocurriría con la referencia expresa al recurso de casación, que, según se ha visto, trató de introducirse en algún momento de su elaboración (concretamente en el Senado), y que hubiera podido constreñir en este sentido las atribuciones del Tribunal al empleo de instrumentos o recursos extraordinarios.

Debe tenerse en cuenta que el recurso de casación no es el único medio de formar jurisprudencia, labor que, como es bien sabido (y resaltaba I. DE OTTO -1987, 3120-), hasta hace bien poco tiempo ha sido realizada en algunos sectores, como el contencioso-administrativo, a través de la apelación o de recursos no casacionales, como el de interés de la ley (que no tiene por finalidad anular la sentencia recurrida), y que puede ser realizada también a través de otros medios más novedosos como la denominada cuestión prejudicial (hoy reclamada por el propio Tribunal Supremo, tal y como puede verse en sus propuestas incluidas en el volumen *Del modo de arreglar la Justicia*, página 96).

Además, tampoco ésta ha de ser, al menos por exigencias constitucionales, la labor exclusiva del Tribunal Supremo, que como todo órgano jurisdiccional tiene por misión juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 CE) sin ver limitadas sus funciones al *ius constitutionis*, es decir, a velar por el adecuado cumplimiento de la ley, a ejercer de guardián de la ley al modo en que la casación fue concebida por los revolucionarios franceses, con la consiguiente necesidad de limitar su enjuiciamiento a la aplicación de la norma, sin posibilidad de revisar plenamente la decisión del inferior. La función de garantizar la unidad del Ordenamiento puede conseguirse también a través de recursos ordinarios (u otros medios que más adelante se referirán), más adecuados en su conjunto para hacer «justicia».

que (como señala F. RAMOS MÉNDEZ -1991, 528-) debe poder pedirse también al Tribunal Supremo.

No es cierto, pues, como desde algún sector se pretende (por ejemplo, I. SIERRA GIL DE LA CUESTA -2000, 567-), que la Constitución haya consagrado el recurso de casación como medio de actuación del Tribunal Supremo, ni que este medio sea de su exclusiva utilización, resultando vedada a los Tribunales Superiores de Justicia (como opina A. PÉREZ GORDO, 2318, 1983).

Alguna duda pudo introducir al respecto el propio artículo 153.1.3º CE, al ordenar que las sucesivas instancias procesales se agoten ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia, lo que podría entenderse que limita el conocimiento extraterritorial a recursos que no puedan considerarse nuevas instancias procesales (así opina, por ejemplo, P. ELIZALDE Y AMARICH -1983, 1084-).

Sin embargo, sobre este particular extremo es preciso recordar ante todo la preferencia que en la interpretación de los términos usados por la Constitución debe ofrecerse a las *nociones intrínsecas* frente a los estrictos conceptos manejados fuera del texto constitucional (STC 35/1982); por ello, como afirma F. RAMOS MÉNDEZ (1991, 521), «...la interpretación que se ha hecho a veces de la palabra «instancia» es algo simplista y demasiado lineal ya que no se ha profundizado en la verdadera razón de ser del concepto...», condicionando «...también el instrumento, porque inmediatamente cuando se paró mientes en el significado dogmático de «instancia» el único instrumento que aparecía como obvio en la historia jurídica para dar una salida a las competencias era el recurso de casación...», concluyendo frente a todo ello en la necesidad de «...abandonar el mito de que el recurso de casación es el *factotum*, y poco menos que el *sancta sanctorum* de los medios de impugnación...».

De esta forma, acudiendo para ello a los propios términos que la Constitución emplea se comprueba que, cualquiera que sea aquel concepto de instancia procesal, el artículo 152 CE deja a salvo la competencia del Tribunal Supremo, sin precisar que esta competencia deba ejercitarse de una u otra forma ni a través de unos u otros recursos.

La misma neutralidad constitucional se observa en este sentido respecto de los Tribunales Superiores, ya que lo único que establece aquel precepto es que las sucesivas instancias procesales se agoten ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que radique el órgano competente en primera instancia, lo que tan sólo conlleva la prohibición de la sustanciación de aquellas instancias ante órganos radicados en otra Comunidad y no la reducción funcional de la competencia de los Tribunales Superiores como tribunales destinados a resolver primeras o ulteriores instancias, vedándoles su intervención a través de recursos extraordinarios.

Es más, por su origen (según se ha visto, la regla se encontraba ya en el artículo de 262 de la Constitución de 1812), la obligada ultimación de las instancias en el mismo territorio en que se iniciaron, no es sino una regla de buen gobierno, no característica siquiera de Estados compuestos (J. X. XIOL RIOS -2001, 70-), conectada, sin duda, a la organización territorial y jerárquica de los órganos judi-

ciales y a la existencia de un órgano que culmina esa organización en cada porción del territorio.

A pesar de todo, esta escasez de reglas constitucionales directas en relación con el sistema de recursos jurisdiccionales, no oculta la trascendencia que ese sistema posee sobre el cumplimiento efectivo de las funciones constitucionales del Tribunal Supremo y de las que deben corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, que, como ocurre ya en el ámbito civil, exige, según se dijo más arriba, que tales funciones se desarrollen fundamentalmente a través del recurso de casación y de sus modalidades excepcionales, de unificación de doctrina y de interés de la Ley o mediante la recientemente propuesta cuestión prejudicial, dirigida más que a la unificación de criterios de aplicación de la ley, al mantenimiento de esa unidad (que exigiría superar el inconveniente que presenta en relación con la independencia de los miembros del Poder Judicial y su sometimiento exclusivo al imperio de la ley), todo ello, claro está, con las peculiaridades que puede adoptar el orden social, en el que (dada la escasa intervención normativa autonómica en la materia sobre la que actúa) los Tribunales Superiores pueden asumir funciones de segunda instancia, que, en fin, con el objetivo ya mencionado, debe también generalizarse en el orden penal.

La competencia territorial de los Tribunales Superiores de Justicia.

Prohibición de extraterritorialidad de instancias.

Los fueros electivos entre Comunidades Autónomas

Junto a la culminación de la organización judicial en la Comunidad Autónoma o como consecuencia de ella, la Constitución establece el obligado agotamiento de las sucesivas instancias ante órganos judiciales radicados en la misma Comunidad Autónoma en que lo esté el órgano competente en primera instancia, previsión cuyo origen y finalidad, más arriba referidos, la sitúan como lo que verdaderamente es, es decir, como una regla razonable de buena administración, derivada de la conformación jerárquica de la organización judicial y que debe ser desligada de toda interpretación reduccionista del concepto de instancia procesal.

Como ya se ha explicado, la salvedad en la que el precepto constitucional deja la jurisdicción del Tribunal Supremo impide cuestionar su posible intervención a través de cualesquiera tipos de recursos y, en consecuencia, reducir sus funciones a la resolución de recursos de casación o a cualesquiera otros recursos extraordinarios o excepcionales. No parece que la Constitución limite directamente por esta razón la función del Tribunal Supremo ni tampoco, según se dijo también, que establezca una reserva competencial natural a favor de los órganos judiciales radicados en cada Comunidad.

La norma constitucional se limita a ordenar que las instancias se agoten ante órganos del mismo territorio en que radique el de la primera, previsión esta cuya materialización más lógica y natural ha de producirse a través de la adecuación de la organización judicial a la estructura territorial del resto de los Poderes del Estado, que así establece en el ya referido artículo 30 LOPJ (que, incluso, no es del todo plena, según se vio al examinar el tratamiento que en este sentido reciben las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).

Alguna importante incidencia puede también provocar esta previsión constitucional sobre la función que a los Tribunales Superiores de Justicia corresponde realizar en relación con la interpretación y aplicación del Derecho autonómico, ya que, entendida en la forma expuesta, la cláusula constitucional impediría la existencia de recursos, casacionales o de otro tipo, ante el Tribunal Superior de la Comunidad Autónoma de la que procede la norma aplicada cuando la primera instancia se desarrolle en otra Comunidad distinta, posibilidad quedaría constitucionalmente vedada por implicar la posible revocación de decisiones judiciales por órganos ajenos a la línea jerárquica de aquellos de los que proceden.

Como alternativa, podría pensarse que en la vinculatoriedad para el resto de los Tribunales Superiores de la jurisprudencia creada por cada Tribunal Superior de Justicia en relación con el Derecho propio de su Comunidad, aunque también esta posibilidad tiene serios inconvenientes, como lo son, fundamentalmente, los que encontrarían el medio a través del cual esa eficacia vinculante habría de materializarse, que por las razones que acaban de apuntarse, no podría consistir en la instauración de recursos casacionales o de otro tipo ante el Tribunal Superior del que procede la doctrina jurisprudencial infringida. Igualmente descartable parece la habilitación en tales casos del acceso a la casación ante el Tribunal Supremo, que habría de pronunciarse entonces sobre materias ajenas al Derecho estatal.

El efectivo cumplimiento de la función primordial de unificación de la interpretación y aplicación del Derecho propio que corresponde a aquellos órganos judiciales podría obtenerse por la vía distinta de la conformación apropiada de las reglas de competencia, evitando el establecimiento de aquéllas que permiten el conocimiento de cuestiones relacionadas con el Derecho autonómico, foral o especial, por Tribunales radicados en Comunidades Autónomas distintas de las que procede la norma.

Así ocurre en el orden contencioso-administrativo, en el que las reglas complementarias tratan de impedir esa posibilidad mediante la utilización de criterios de reparto, como la sede del órgano del que procede la actuación impugnada (artículo 14.1.1ª LJCA) o el lugar de ubicación de los bienes sobre los que recae la actuación (artículo 14.1.3ª), conectados directamente con el territorio y, por lo tanto, con la Administración actuante y con el Derecho que normalmente la rige de acuerdo con la naturaleza estatutaria que asume el Derecho Administrativo. Incluso, cuando la ley ha empleado criterios desconectados del territorio, como el domicilio de los interesados (así lo establece como facultativo el artículo 14.1.2ª LJCA para las materias de personal, propiedades especiales y sanciones), su aplicación se ha limitado al ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas con fundamento, precisamente, en la organización judicial que la Constitución impone de acuerdo con la estructura territorial del Estado y en la función que en el sistema debe corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia.

Así lo declaró el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de septiembre de 2000 (cuestión de competencia 62/2000), según la cual «...en supuestos, como el controvertido, en que el Ordenamiento jurídico atribuye la competencia decisoria a órganos de la Administración de una Comunidad Autónoma –no, concretamente, al Consejo de Gobierno– y la resolución es adoptada aplicando conjuntamente normas de derecho estatal y autonómico, la opción que el artículo 14.1

regla 2ª reconoce al demandante en relación con los juzgados de lo contencioso-administrativo competentes, *ex* artículo 8.2.a) de la LJ, únicamente puede tener lugar entre aquellos cuya competencia esté comprendida dentro del ámbito territorial de un mismo Tribunal Superior de Justicia, a cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo corresponderá, por vía de los recursos procedentes, unificar la interpretación del derecho autonómico propio de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial radique el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. Esta interpretación satisface las exigencias del mandato constitucional contenido en el artículo 152. 1, párrafo 31 de la CE y al que responde la voluntad legislativa (artículos 86.4, 89.2, 99 y 101 de la LJ, entre otros) de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos supremos Tribunales del derecho autonómico. En definitiva, queremos decir que se trata de una opción que sólo opera en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, es decir tratase de un fuero electivo que tiene su aplicación dentro del ámbito territorial de competencia de un sólo Tribunal Superior de Justicia...». La doctrina ha sido insistentemente reiterada por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 6 de octubre –cuestión de competencia 474/2000– de 16 de noviembre –cuestión 633/2000– y 24 de noviembre de 2000 –cuestión 164/2000–, o de 23 de noviembre de 2001 –cuestión 71/2001– entre otras muchas.

Con todo, es preciso aclarar al respecto cómo el hecho de que ese fuero electivo deba ser interpretado de acuerdo con los principios que inspiran el funcionamiento del Estado de las Autonomías y la función que en él corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia, no quiere decir que la norma que otra cosa estableciera fuese contraria a la Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su Auto de 19 de septiembre de 2000 (2008/2000) al inadmitir la cuestión de constitucionalidad formulada frente a aquel artículo 14.1.2ª de la Ley 29/1998, fundada en su contrariedad con la supuesta reserva competencial a favor de los Tribunales Superiores de Justicia que derivaría del artículo 152 de la Constitución española.

Como se viene diciendo, la Constitución no reserva estrictamente a los Tribunales Superiores el conocimiento de materias o asuntos concretos, por muy relacionados que se encuentren con el Derecho de la respectiva Comunidad Autónoma, sino que se limita a contemplar a tales órganos judiciales y a particularizar o caracterizar, de forma más o menos explícita, los términos en que deben ejercer su función jurisdiccional, términos que, consecuentemente, sólo a nivel institucional pueden considerarse constitucionalmente garantizados y para cuyo efectivo cumplimiento el legislador goza de una variada gama de opciones, entre las cuales se encuentra naturalmente la limitación de aquellos fueros electivos, aunque no sea ésa la única posible y válida. Al mismo tiempo, la atención a aquellas peculiaridades constitucionales de la función que los Tribunales ha de desarrollar, legítima también las interpretaciones de las normas competenciales que resulten más acordes con las bases constitucionales en las que se sustenta la estructura del Estado, permitiendo, como en este caso ha hecho el Tribunal Supremo, considerar limitada al territorio de cada Comunidad Autónoma la facultad de elección otorga la ley.

Pues bien, de la misma forma que ocurre en el orden contencioso-administrativo, el efectivo cumplimiento de la función que también en materia civil corres-

ponde a los Tribunales Superiores de Justicia puede conseguirse mediante la conveniente corrección de las normas reguladoras de la competencia judicial, lo que, a su vez, es posible lograr fácilmente haciendo coincidir los criterios que presiden tales normas con las que regulan la aplicación de la ley, de manera que la fundamentación de la acción en la aplicación del Derecho foral o especial determine por sí sola la competencia jurisdiccional de los órganos judiciales de la Comunidad, con supresión de la sumisión expresa o tácita (hoy recogida por el artículo 54 LEC 2000) a la competencia de órganos situados fuera de la correspondiente Comunidad Autónoma, posibilidad, que, además, encuentra pleno encaje en las previsiones estatutarias sobre este particular, que, según se dijo, relacionan siempre la competencia de los órganos judiciales de las Comunidades Autónomas con las «materias» propias de sus respectivos Derechos autonómicos (artículos 20.1.a y c del Estatuto de Cataluña y 14.1.a y c del Estatuto del País Vasco).

El nivel gubernativo

Un último apunte debe hacerse sobre el aspecto gubernativo de los Tribunales Superiores de Justicia, cuyas Salas de Gobierno constituyen una manifestación más de la territorialización del Poder Judicial, la de su gobierno (en los términos que expresa L. LÓPEZ GUERRA –2001, 55–), y en ese sentido, un mecanismo alternativo a la creación de consejos territoriales autonómicos, que por el momento parece descartarse ante las dificultades que puede suponer la consagración constitucional del Consejo General del Poder Judicial, con la compensación del reforzamiento de las competencias de aquellos órganos.

En tanto que este reforzamiento no se lleve a cabo a través del incremento por ley de las atribuciones propias de las Salas de Gobierno de los Tribunales, se insiste ahora, en la línea marcada por el Libro Blanco de 1997, en la delegación de competencias propias del Consejo, como así acaban de hacer los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, en las conclusiones de la reunión celebrada en Granada, los días 31 de Enero y 1 de Febrero de 2003, elevadas al Presidente del Tribunal Supremo, que, sobre todo, podría recaer en aspectos, como el informe de proyectos de normas autonómicas o la autorización de compatibilidades, en los que la intervención del órgano central no tiene demasiado o ningún sentido y que pueden ser más ágil y adecuadamente desarrollados por otros más cercanos a los intereses afectados.

Por descontado, ese aspecto territorial de las Salas se manifiesta también en su composición, integrada desde un primer momento por titulares de órganos judiciales de la respectiva Comunidad Autónoma distintos de propio Tribunal, pero que no ha llegado a asumir posturas más extremas como la reflejada en la propuesta de Minoría Catalana, realizada durante la elaboración de la Ley Orgánica 16/1994, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de designación de una parte de los miembros de aquellas Salas por el Parlamento autonómico correspondiente, en forma análoga al Consejo General del Poder Judicial, propuesta que no prosperó.

Destaca también en este aspecto la reclamación, que en las referidas conclusiones ha formulado los Presidentes de los Tribunales Superiores, en orden al es-

tablecimiento de un nuevo estatuto para el cargo, que, entre otras cosas, haga efectiva su consideración como Magistrados del Tribunal Supremo durante su desempeño (artículo 72.2 LOPJ) y le asigne un determinado estatus protocolario ante las instituciones autonómicas.

Finalmente, es preciso asimismo señalar la escasez de medios materiales que estos órganos padecen, manifestada también en aquellas conclusiones, que reclaman en este sentido una intensificación de las relaciones con la Administración de Estado o de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, carencia a la que se añade la de una organización burocrática que, como sucede con los órganos técnicos del Consejo General regulados en los artículos 144 y siguientes LOPJ, les permita desarrollar de forma efectiva sus atribuciones y cuya ausencia actual se suple a duras penas acudiendo en algunos casos a la colaboración de funcionarios de las Administraciones públicas de acuerdo con la posibilidad que brinda el artículo 469 de la misma Ley Orgánica.

Conclusión

Según ha podido comprobarse a lo largo de estas líneas, varios son los problemas que presentan hoy los Tribunales Superiores de Justicia, tanto en lo que respecta a su configuración orgánica como en lo que hace al conjunto de las competencias jurisdiccionales que deben tener reconocido, y cuya adecuada resolución recomienda, ante todo, tratar de remediar en la medida de lo posible la innecesaria diversidad que el sistema presenta actualmente en cada uno de los órdenes jurisdiccionales, con la asunción, en la medida que sea posible, de los esquemas del modelo civil, como más adecuado, sin duda, a la consecución de los objetivos que la organización judicial debe perseguir.

Por otro lado, la conveniente adecuación de la composición de estos órganos judiciales a las peculiaridades de la función que deben desarrollar, debe ser garantizada mediante la intensificación en los procedimientos de provisión de la exigencia del conocimiento por sus integrantes del Derecho propio de cada Comunidad Autónoma, con la extensión al orden contencioso-administrativo del régimen aplicado en el civil.

En lo que respecta a las tareas que los Tribunales Superiores de Justicia han de realizar, en garantía además del efectivo cumplimiento de las que constitucionalmente corresponden al Tribunal Supremo, el modelo debe tender a concretar el ejercicio de aquella competencia a través de recursos casacionales, más apropiados a la finalidad que deben cumplimentar con su actuación, y sobre todo debe concretar mejor el punto de conexión con el Derecho estatal o autonómico, empleado en la distribución de tareas, que debe atender a la competencia ejercitada en la promulgación de la norma aplicada, profundizando igualmente en la mejora de la distribución territorial de la competencia de los Tribunales Superiores y en la intensificación de las atribuciones que en materia penal deben serles reconocidas, como órganos que culminan la estructura judicial en las Comunidades Autónomas y que con el Tribunal Supremo, deben completar la de todo el Estado.

En el plano gubernativo, sin perjuicio de la posible adopción de otras alterna-

tivas, tal vez necesitadas de reforma constitucional, ha de profundizarse en la alternativa descentralizadora acogida por el momento, mediante el incremento de las atribuciones propias o delegadas de las Salas de Gobierno de los Tribunales, lo que requiere al mismo tiempo su dotación técnica, material y personal, necesaria para el desarrollo de tales atribuciones.

En último extremo, la atención a toda esta problemática no debe olvidar su origen ni las necesidades que con ella deben allegarse, que no surgen de una situación estable y permanente sino que se manifiestan, fundamentalmente, como consecuencia de los requerimientos que va planteando el continuo y paulatino proceso de desarrollo que presenta la estructura territorial del Estado, al que, por tanto, habrán de adecuarse en cada momento las soluciones que para tales cuestiones se formulen, exigiendo el consiguiente y continuo esfuerzo de adaptación de la organización judicial y, más en concreto, de los Tribunales Superiores de Justicia, a las variaciones que tales requerimientos experimenten.

Bibliografía citada

- ANDRÉS IBÁÑEZ, PERFECTO. *Poder Judicial y Juez en el Estado constitucional de derecho. El sistema de Consejo*. Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 13, 1998.
- APARICIO, MIGUEL A. *Introducción al sistema político y constitucional español*. Barcelona, 1980.
- BACIGALUPO ZAPATER, ENRIQUE. *El Tribunal Supremo y la unidad del Orden Jurídico-penal*. Actualidad Penal, nº 44, 1993.
- CALDERÓN CUADRADO, PÍA. *El Tribunal Superior de Justicia*. Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, nº 18, 1997.
- CAPELL I BERGADA, Lluís M... *El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: organización y competencias*, en *Primeras Jornadas sobre la Administración de Justicia en Cataluña*. Consejo General del Poder Judicial y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña. Barcelona 1983.
- CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. *La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado*. Revista Española de Derecho Administrativo nº 110, 2001.
- CLIMENT GONZÁLEZ, CARLOS. *El Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Valenciana*. Poder Judicial, nº 10, 1984.
- COSCULLUELA MONTANER, LUÍS. *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*. Revista de Administración Pública nº 89, 1979.
- *El recurso en interés de la ley*. Revista de Administración Pública nº 100-102. 1983.
- DELAGADO BARRIO, JAVIER. *Del modo de arreglar la Justicia*. Discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de septiembre de 2000. Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2000.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, SALVADOR. *El Poder Judicial y los procesos autonómicos*, en

- Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial.* Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1983.
- ELIZALDE Y AMERICH, PEDRO. *La jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. Posibilidad y límites.* En *El Poder Judicial*, Volumen II. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
- FAIREN GUILLÉN, VICTOR. *Apresurado comentario al «informe» o «exposición» del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el caso «Gómez Vázquez v. España» (10-28 julio 2000).* Revista del Poder Judicial, nº 60, 2000.
- FERNÁNDEZ VILLAVICENCIO ARÉVALO, FRANCISCO. *El Tribunal Superior de Justicia, en Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.* Volumen II. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona, 1990
- GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. *Aproximación a la problemática de los Tribunales Supremos de Justicia de las Comunidades Autónomas.* La Ley, 1985, nº 1225.
- GUAITA, AURELIO. *Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas.* Madrid, 1986.
- LASARTE ÁLVAREZ, CARLOS, Y MORENO CATENA, VICTOR. *Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias.* En *El Poder Judicial*, Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
- LINDE PANIAGUA, ENRIQUE. *Independencia del Poder Judicial y Regímenes autonómicos.* En *El Poder Judicial*, Volumen II. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
- LÓPEZ GUERRA, LUÍS. *Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE.* En *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español.* MAP. Madrid, 1990.
- *Poder Judicial y Comunidades Autónoma: territorialización de la Justicia.* En *Autonomía y Justicia en Cataluña.* V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, LORENZO. *Materiales para una Constitución.* Madrid, 1984.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL. *La Audiencia Nacional y la Unidad de Jurisdicción.* En *El Poder Judicial*, Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
- MUÑOZ JIMÉNEZ, FRANCISCO JAVIER. *El recurso extraordinario por infracción procesal.* En *Las medidas cautelares y los recursos.* Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.
- O'CALLAGHAN, XAVIER. *Problemática de la jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en La fuerza vinculante de la jurisprudencia.* Estudios de Derecho Judicial. 34-2001. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.
- OTTO (DE), IGNACIO *Los Tribunales Superiores de Justicia.* Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior nº 1471. 1987. También en *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica. Madrid, 1989.
- *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes.* Barcelona, 1998.

- PECES MORATE, JESÚS ERNESTO. *Valor de la Jurisprudencia*, en *La fuerza vinculante de la jurisprudencia*. Estudios de Derecho Judicial. 34-2001. Consejo General del Poder Judicial.
- PÉREZ GORDO, ALFONSO. *Problemática procesal y orgánica del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas*. En *El Poder Judicial*, Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
- PUIG I FERRIOL, LLUÍS. *Las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia como Tribunal de Casación*. En *Autonomía y Justicia en Cataluña*. V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.
- RAMOS MÉNDEZ, FRANCISCO. *Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo: Reflexiones sobre un despropósito*. Revista Justicia, 3, 1991.
- SERRANO ALBERCA, J. M., y ARNALDO ALCUBILLA, E. *Comentario al artículo 123 CE*, en *Comentarios a la Constitución*, coordinados por F. Garrido Falla. Madrid 2001.
- SIERRA GIL DE LA CUESTA, IGNACIO. *El recurso de casación*. En *Las medidas cautelares y los recursos*. Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.
- SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO. *¿Alguna esperanza de flexibilización en la casación? (STS de 2 de abril de 2001, ponente; Excmo. Sr. Alfonso Gota Losada)*. Revista Española de Derecho Administrativo nº 113, 2002.
- SUÁREZ GIL, LUÍS. Ponencia del Excmo. Sr. Presidente de la Sala Cuarta. En *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y Propuestas para la mejora de la Justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.
- TOMÁS VILLAROYA, JOAQUÍN. *Gobierno y Justicia durante la Segunda República*. En *El Poder Judicial*, Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
- XIOL RIOS, JUAN ANTONIO. *El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa: resoluciones recurribles y causas de inadmisión*, en *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.
- *Nuevas Perspectivas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (la nueva Ley de la Jurisdicción)*. En *Autonomía y Justicia en Cataluña*. V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.